



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 21, 2006

---

### Issue No. 5

#### **Seventh, eighth and ninth meetings on:**

Subject-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 Honourable Marie Bountrogianni, Minister  
of Intergovernmental Affairs and Minister Responsible  
for Democratic Renewal, Government of Ontario

The Honourable Benoît Pelletier, Minister responsible for  
Canadian Intergovernmental Affairs,  
Francophones within Canada,  
the Agreement on Internal Trade,  
the Reform of Democratic Institutions and  
Access to Information, Government of Quebec

---

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 21 septembre 2006

---

### Fascicule n° 5

#### **Septième, huitième et neuvième réunions 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 :

L'honorable Marie Bountrogianni, ministre des Affaires  
intergouvernementales et ministre responsable  
du Renouveau démocratique, gouvernement de l'Ontario

L'honorable Benoît Pelletier, ministre responsable des  
Affaires intergouvernementales canadiennes,  
de la Francophonie canadienne,  
de l'Accord sur le commerce intérieur,  
de la Réforme des institutions démocratiques et  
de l'Accès à l'information, gouvernement du Québec

---

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)

THE SPECIAL SENATE COMMITTEE ON  
SENATE REFORM

The Honourable Daniel Hays, *Chair*

The Honourable W. David Angus, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

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

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

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

The name of the Honourable Senator Austin, P.C., substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*September 20, 2006*).

The name of the Honourable Senator Fraser, substituted for that of the Honourable Senator Austin, P.C. (*September 21, 2006*).

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 :

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

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

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

Le nom de l'honorable sénateur Austin, C.P., substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 20 septembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Fraser, substitué à celui de l'honorable sénateur Austin, C.P. (*le 21 septembre 2006*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Thursday, September 21, 2006  
(8)

[*English*]

The Special Senate Committee on Senate Reform met this day in room 160-S, Centre Block, at 9:01 a.m., the Chair, the Honourable Daniel Hays, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Austin, P.C., Chaput, Dawson, Hays, Hubley, Munson, Segal, Tkachuk and Watt (10).

*Other senators present:* The Honourable Senators Fraser and Harb (2).

*In attendance:* Brian O'Neal and Sebastian Spano, Analysts, Library of Parliament; 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). (*For complete text of Orders of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

**WITNESSES:**

*As individuals:*

Patrick J. Monahan, Dean, Osgoode Hall Law School;  
The Honourable Gérald-A. Beaudoin, Professor Emeritus,  
Faculty of Law, University of Ottawa and former senator;  
Gérald R. Tremblay, Partner, McCarthy Tétrault.

The Chair made a statement.

The Deputy Chair made a statement.

Mr. Monahan made a statement and answered questions.

At 10:26 a.m., the committee suspended.

At 10:42 a.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

Mr. Beaudoin made a statement. Mr. Tremblay made a statement. The witnesses answered questions.

At 12:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le jeudi 21 septembre 2006  
(8)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat se réunit aujourd'hui, à 9 h 1, dans la pièce 160-S 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, Dawson, Hays, Hubley, Munson, Segal, Tkachuk et Watt (10).

*Autres sénateurs présents :* Les honorables sénateurs Fraser et Harb (2).

*Également présents :* Brian O'Neal et Sebastian Spano, analystes, Bibliothèque du Parlement; et Heather Lank, greffière principale, Direction des comités.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 juin 2006, le comité poursuit son examen du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (la durée du mandat des sénateurs), et conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 juin 2006, le comité poursuit son examen de la motion visant à modifier la Constitution du Canada (la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat). (*Le texte complet des ordres de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :**

*À titre personnel :*

Patrick J. Monahan, doyen, Faculté de droit, Osgoode Hall;  
L'honorable Gérald-A. Beaudoin, professeur émérite,  
Faculté de droit, Université d'Ottawa, et ancien sénateur;  
Gérald R. Tremblay, associé, McCarthy Tétrault.

Le président fait une déclaration.

Le vice-président fait une déclaration.

M. Monahan fait un exposé puis répond aux questions.

À 10 h 26, la séance est interrompue.

À 10 h 42, la séance reprend.

Le président fait une déclaration.

MM. Beaudoin et Tremblay font chacun une déclaration. Les témoins répondent aux questions.

À 12 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

OTTAWA, Thursday, September 21, 2006  
(9)

[English]

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

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Austin, P.C., Chaput, Comeau, Dawson, Fraser, Hays, Hubley, Munson, Segal and Tkachuk (11).

*In attendance:* Jack Stilborn, Principal Analyst and Sebastian Spano, Analyst, Library of Parliament; Heather Lank, Principal Clerk and Line Gravel, Committee 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). (*For complete text of Orders of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

*APPEARING:*

The Honourable Marie Bountrogianni, Minister of Intergovernmental Affairs and Minister Responsible for Democratic Renewal, Government of Ontario.

*WITNESS:*

*As an individual:*

Stephen Allan Scott, Professor Emeritus, Faculty of Law, McGill University.

The Chair made a statement.

The Deputy Chair made a statement.

Minister Bountrogianni made a statement and answered questions.

At 2:56 p.m., the committee suspended.

At 3:14 p.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

Mr. Scott made a statement and answered questions.

At 4:19 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

OTTAWA, le jeudi 21 septembre 2006  
(9)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat se réunit aujourd'hui, à 14 heures, dans la pièce 160-S 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, Fraser, Hays, Hubley, Munson, Segal et Tkachuk (11).

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

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 juin 2006, le comité poursuit son examen du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (la durée du mandat des sénateurs), et conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 juin 2006, le comité poursuit son examen de la motion visant à modifier la Constitution du Canada (la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat). (*Le texte complet des ordres de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

*COMPARAÎT :*

L'honorable Marie Bountrogianni, ministre des Affaires intergouvernementales et ministre responsable du Renouveau démocratique, gouvernement de l'Ontario.

*TÉMOIN :*

*À titre personnel :*

Stephen Allan Scott, professeur émérite, Faculté de droit, Université McGill.

Le président fait une déclaration.

Le vice-président fait une déclaration.

La ministre Bountrogianni fait une déclaration puis répond aux questions.

À 14 h 56, la séance est interrompue.

À 15 h 14, la séance reprend.

Le président fait une déclaration.

M. Scott fait une déclaration puis répond aux questions.

À 16 h 19, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

OTTAWA, Thursday, September 21, 2006  
(10)

[English]

The Special Senate Committee on Senate Reform met this day in room 160-S, Centre Block, at 6:32 p.m., the Chair, the Honourable Daniel Hays, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Chaput, Comeau, Dawson, Fraser, Hays and Tkachuk (7).

*In attendance:* Jack Stilborn, Principal Analyst, Library of Parliament; Line Gravel, Committee 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). (*For complete text of Orders of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

*APPEARING:*

The Honourable Benoît Pelletier, Minister responsible for Canadian Intergovernmental Affairs, Francophones within Canada, the Agreement on Internal Trade, the Reform of Democratic Institutions and Access to Information, Government of Quebec.

The Chair made a statement.

The Deputy Chair made a statement.

Minister Pelletier made a statement and answered questions.

At 7:39 p.m., the committee suspended.

At 7:49 p.m., the committee resumed in camera, pursuant to rule 92(2)(f) to consider a future draft agenda.

It was agreed that the staff of senators' offices be permitted to stay in the room.

It was agreed that the Chair give a Notice of Motion in the Senate to seek an extension of one month for the committee's reporting date.

It was agreed that the committee hold a meeting next Wednesday, September 27, 2006 at noon to discuss a draft report.

At 8:05 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

OTTAWA, le jeudi 21 septembre 2006  
(10)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat se réunit aujourd'hui, à 18 h 32, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Daniel Hays (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Angus, Chaput, Comeau, Dawson, Fraser, Hays et Tkachuk (7).

*Également présents :* Jack Stilborn, analyste principal, Bibliothèque du Parlement, et Line Gravel, greffière de comité, Direction des comités.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 juin 2006, le comité poursuit son examen du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (la durée du mandat des sénateurs), et conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 juin 2006, le comité poursuit son examen de la motion visant à modifier la Constitution du Canada (la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat). (*Le texte complet des ordres de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

*COMPARAÎT :*

L'honorable Benoît Pelletier, ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes, de la Francophonie canadienne, de l'Accord sur le commerce intérieur, de la Réforme des institutions démocratiques et de l'Accès à l'information, gouvernement du Québec.

Le président fait une déclaration.

Le vice-président fait une déclaration.

Le ministre Pelletier fait une déclaration puis répond aux questions.

À 19 h 39, la séance est interrompue.

À 19 h 49, le comité reprend ses travaux à huis clos, conformément à l'alinéa 92(2)f du Règlement, pour examiner un projet d'ordre du jour.

Il est convenu que le personnel des sénateurs soit autorisé à rester dans la pièce.

Il est convenu que le président présente un avis de motion au Sénat visant à reporter d'un mois la présentation du rapport du comité.

Il est convenu que le comité se réunisse le mercredi 27 septembre 2006, à midi, pour discuter de l'ébauche d'un rapport.

À 20 h 5, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Catherine Piccinin

*Clerk of the Committee*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Thursday, September 21, 2006

The Special Senate Committee on Senate Reform met this day at 9:01 a.m. to study the content 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:** Honourable senators, I call this meeting to order. This is a meeting of the Special Senate Committee on Senate Reform. I welcome our guests and our television audience. For the benefit of our listeners, I will briefly explain the purpose of our deliberations.

Last June, the Senate asked our committee to study the substance of Bill S-4, the government's proposal to limit the terms of future senators to eight years, as well as a motion by Senator Lowell Murray, seconded by Senator Jack Austin, to increase the representation of the Western provinces in the Senate.

[*English*]

Our first guest this morning will be Professor Patrick Monahan, Dean of Osgoode Hall Law School.

[*Translation*]

Afterwards, we will welcome our former colleague, the Honourable Gérald-A. Beaudoin, Professor Emeritus, Faculty of Law, University of Ottawa, and Mr. Gérald Tremblay, from the at McCarthy Tétrault, law firm.

I now invite our deputy chair, Senator Angus, to say a few words.

**Senator Angus:** I would simply like to add a personal comment as the deputy chair of this committee.

[*English*]

In my respectful view, the Senate of Canada has served Canadians very well since it was established in 1867. More than 850 distinguished Canadians have passed through the upper chamber and they have rendered, for the most part, valuable service to Canadians in a wide range of ways. As in most areas of our socio-economic life, our institutions should, and in many cases do, eventually evolve with the times.

Bill S-4, which the chairman has referred to and we are reviewing, is but the first stage of a long overdue reform process that the present government has undertaken to implement, with a view to renewing the Senate of Canada. These hearings are designed to afford Canadians a unique opportunity to hear informed debate on the specific issues involved with the bill and on a wide range of other issues related to Senate reform and renewal.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le jeudi 21 septembre 2006

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat se réunit aujourd'hui à 9 h 1 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. Il s'agit d'une réunion du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat. Je souhaite la bienvenue à nos invités et à nos téléspectateurs. 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 d'étudier la teneur du 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, appuyée par le sénateur Jack Austin, visant à augmenter la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat.

[*Traduction*]

Notre premier invité ce matin est le professeur Patrick Monahan, doyen de la faculté de droit de Osgoode Hall.

[*Français*]

Par la suite, nous accueillerons notre ancien collègue, l'honorable Gérald-A. Beaudoin, professeur émérite à la faculté de droit de l'Université d'Ottawa et M. Gérald Tremblay, associé au cabinet d'avocats McCarthy Tétrault.

J'invite maintenant le vice-président, le sénateur Angus, à dire quelques mots.

**Le sénateur Angus :** J'aimerais simplement ajouter un mot personnel en ma qualité de vice-président du comité.

[*Traduction*]

À mon humble avis, le Sénat du Canada sert très bien les Canadiens depuis sa création en 1867. Plus de 850 Canadiens réputés ont siégé à la Chambre haute, et en général, ils ont rendu un service important aux Canadiens, et ce de nombreuses façons. Comme dans la plupart des domaines de notre vie socio-économique, nos institutions doivent évoluer au fur et à mesure que les temps changent, et c'est ce qui se passe généralement.

Le projet de loi S-4 que vient de mentionner le président et que nous examinons n'est que la première étape d'un processus de réforme attendu depuis longtemps que le gouvernement actuel s'est engagé à mettre en œuvre afin d'insuffler une dynamique nouvelle au Sénat du Canada. Ces audiences visent à donner aux Canadiens l'occasion de suivre un débat éclairé sur les points précis abordés dans ce projet de loi et sur toute une gamme d'autres questions liées à la réforme et au renouveau du Sénat.

[Translation]

We sincerely hope that these sessions will represent the first step in a process that will result in a reformed Senate, one which will be able to play its role as a House of sober second thought as far as legislation and the production of excellent public policy for all Canadians and all regions of the country are concerned.

[English]

**The Chairman:** Professor Monahan, please proceed.

**Patrick J. Monahan, Dean, Osgoode Hall Law School, as an individual:** Thank you, Mr. Chairman and Mr. Deputy Chairman. It is my great pleasure to appear once again before the committee where I look forward to another vigorous and stimulating discussion.

By way of disclosure, I should indicate that earlier this year my advice was sought as to whether Parliament, using its powers under section 44, could introduce a change in the tenure of senators to an eight-year or other term from the current mandatory retirement at age 75. I was consulted by the government and my view expressed at the time was that Parliament does have the authority to do so under section 44. However, I was not retained by the government and I appear this morning on my own behalf. I am neither appearing on behalf of anyone else nor constrained in any way in what I am able to indicate to the committee.

**Senator Angus:** Of course, you will not be changing your opinion today.

**The Chairman:** We will see.

**Mr. Monahan:** There will not be much suspense, Senator Angus, about my view. Although I will discuss the certain subsequent developments that could impact my view, I still hold that the proposed legislation is constitutionally valid.

I apologize for not having prepared a written brief. Given the difficulties of my current day job, I was not able to do so. Nevertheless, I hope this discussion will be of some assistance to members of the committee.

The beginning proposition is to examine Part V of the amending formula in the Constitution Act, 1982, in order to determine whether Parliament or some other institutions have the capacity to enact a measure such as that set forth in Bill S-4 — to limit the term of senators to eight years rather than the current retirement age of 75. The relevant provisions have been discussed with you. I have seen transcripts of the earlier testimony and, as my colleague Professor Hogg indicated, section 44 of the Constitution Act, 1982, states that subject to sections 41 and 42, Parliament, through statute, may change the Constitution in respect to the Senate of Canada. Sections 41 and 42 contain a number of matters listed; including the method of electing senators and the powers of Senate, but the tenure of

[Français]

Nous espérons sincèrement que ces séances ne sont qu'une première étape dans un processus qui résultera en un Sénat réformé, qui pourra jouer son rôle de chambre de réflexion en ce qui concerne la législation et la production d'excellentes politiques publiques pour les Canadiennes et Canadiens de toutes les régions du pays.

[Traduction]

**Le président :** Professeur Monahan, vous avez la parole.

**Patrick J. Monahan, doyen, Faculté de droit, Osgoode Hall, à titre personnel :** Merci, monsieur le président, et merci, monsieur le vice-président. C'est un grand plaisir pour moi de comparaître de nouveau devant ce comité, et je me réjouis à l'avance de prendre part à une autre discussion vive et stimulante.

Je dois tout d'abord vous dire que plus tôt cette année, on m'a demandé si, à mon avis, le Parlement pouvait modifier la durée du mandat des sénateurs pour qu'il soit limité à huit ans ou toute autre période, plutôt que le mandat actuel avec un départ à la retraite obligatoire à l'âge de 75 ans, et ce conformément aux pouvoirs conférés au Parlement en vertu de l'article 44. Le gouvernement m'a consulté à ce sujet, et j'ai expliqué qu'à mon avis le Parlement avait le pouvoir d'apporter cette modification en vertu de l'article 44. Toutefois, le gouvernement n'a pas retenu mes services, et je comparais ce matin à titre personnel. Je ne représente ici personne d'autre que moi-même, et de ce fait je suis libre d'exprimer ma pleine opinion au comité.

**Le sénateur Angus :** Bien entendu, vous n'allez pas changer d'avis aujourd'hui.

**Le président :** Nous verrons.

**M. Monahan :** En effet, sénateur Angus, il n'y aura pas grand suspense concernant mon point de vue. Même si je vais parler des développements subséquents qui pourraient avoir une incidence sur mon opinion, je continue d'affirmer que le texte législatif proposé est constitutionnel.

Je m'excuse de ne pas avoir préparé de mémoire écrit, mais étant donné les difficultés de mon travail actuel, je n'en ai pas eu l'occasion. Malgré tout, j'espère que cette discussion sera utile aux membres du comité.

Je propose de commencer par examiner la partie V du mode de révision de la Loi constitutionnelle de 1982 afin de déterminer si le Parlement ou d'autres institutions ont le pouvoir d'adopter une mesure telle que celle énoncée dans le projet de loi S-4, à savoir limiter la durée du mandat des sénateurs à huit ans, ce qui remplacerait le système actuel, la retraite à 75 ans. Vous avez déjà discuté des dispositions pertinentes. J'ai lu les transcriptions des témoignages précédents, et comme l'a souligné mon collègue le professeur Hogg, l'article 44 de la Loi constitutionnelle de 1982 stipule que, sauf cas prévus aux articles 41 et 42, le Parlement a le droit de modifier la Constitution en ce qui concerne le Sénat du Canada par le biais de l'adoption de lois. Les articles 41 et 42 énoncent un certain nombre de points, y compris le mode

senators is not identified. Therefore, it would seem that, on the face of the provisions, Bill S-4 is valid pursuant to section 44 of the Constitution Act, 1982.

One question that has been raised — yesterday by Senator Murray and previously by others — is the fact that in an earlier decision, the 1980 decision of the Supreme Court of Canada in the Senate reference, the Supreme Court of Canada there said that fundamental or essential features of the Senate could not be changed by Parliament alone, at that time acting under section 91(1) of the Constitution Act, 1867, or as it was then known the British North America Act, 1867.

So the question has been raised as to whether, in addition to the matters identified in sections 41 and 42, which are carved out of the power in section 44, it could also be argued that a fundamental change or a change in the essential character of the Senate would similarly be carved out of section 44 on the reasoning of this 1980 Senate reference decision by the Supreme Court of Canada. Indeed, Senator Murray, I believe referred to a passage in the second edition of my textbook on constitutional law, which he seemed to believe supported that view, namely, that there was a carve-out of section 44 of any matters that are fundamental or essential to the Senate. With the greatest respect to the honourable senator, I do not feel that is the correct interpretation of the relationship between section 44 and the other parts of Part V.

My view would be that the enactment of Part V by Westminster Parliament in 1982 has superseded the Senate reference or indeed attempted to codify, to identify those matters that were found to be fundamental or essential and to specify those matters in sections 41 and 42. In fact, there is nothing in section 41 that deals with the Senate; it would be matters in section 42. Going forward, then, we have clarity as to who or what institution has the power to change the Senate. Those matters that are fundamental or essential are identified in section 42. The Parliament of Canada, through section 44, may enact changes to the Senate, including the tenure of senators.

That is consistent with the pre-1980 situation or the pre-1982 situation. In 1965, Parliament enacted a change in the tenure of senators by introducing the retirement age of 75. The provinces did not consent or participate in the enactment of that change to the tenure of senators. Even if we were to take a different view about these fundamental or essential characteristics, the pre-1982 history supports the proposition that Parliament may act in these matters. Of course, the Senate itself must agree to any such change because, although on certain matters the Senate may be overridden or on certain Constitutional amendments has merely a suspensive veto, section 44 changes require the concurrence of the Senate. Presumably, the drafters of the 1982 Constitution regarded as an appropriate safeguard that the members of the Senate would ensure that proper regard for the institution of the Senate would be given in any proposed change.

d'élection des sénateurs et les pouvoirs du Sénat, mais la durée du mandat des sénateurs n'est pas mentionnée. De ce fait, vu les dispositions, il semblerait que le projet de loi S-4 soit constitutionnel conformément à l'article 44 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Le sénateur Murray hier, et d'autres avant lui, ont fait remarquer que dans son arrêt de 1980, la Cour suprême du Canada, dans sa référence au Sénat, a déclaré que les caractéristiques fondamentales ou essentielles du Sénat ne pouvaient être modifiées par le Parlement seul, se prévalant à l'époque du paragraphe 91(1) de la Loi constitutionnelle de 1867, ou plutôt, comme on la connaissait à l'époque, de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867.

Certains se sont demandé si, en plus des points énoncés aux articles 41 et 42, qui émanent du pouvoir de l'article 44, on ne pourrait pas aussi soutenir qu'une modification fondamentale du Sénat ou une modification de sa nature essentielle ne pourrait également découler de l'article 44, en se fondant sur l'arrêt de la Cour suprême du Canada de 1980 concernant le Sénat. Si je ne me trompe, le sénateur Murray a mentionné un passage tiré de la seconde édition de mon manuel de droit constitutionnel, et il semblait penser que ce passage appuyait ce point de vue, à savoir que toute question fondamentale ou essentielle pour le Sénat émane de l'article 44. Sauf le respect que je dois à l'honorable sénateur, je ne pense pas que cette interprétation soit la bonne lorsqu'on parle du lien qui existe entre l'article 44 et les autres éléments de la partie V.

À mon avis, la promulgation de la partie V par le Parlement de Westminster en 1982 a supplanté la référence au Sénat ou a en fait représenté une tentative de codifier, de définir les questions considérées fondamentales ou essentielles et de les préciser aux articles 41 et 42. En fait, l'article 41 ne traite pas du tout du Sénat. Ces questions se retrouvent à l'article 42. Ainsi, on établit clairement quelle institution a le pouvoir de modifier le Sénat. Les questions fondamentales ou essentielles sont énoncées à l'article 42. Le Parlement du Canada, en vertu de l'article 44, a le droit d'apporter des modifications au Sénat en légiférant, y compris en ce qui concerne la durée du mandat des sénateurs.

Cela correspond d'ailleurs à la situation qui existait avant 1980, ou plutôt avant 1982. En 1965, le Parlement a modifié la durée du mandat des sénateurs en adoptant une loi établissant l'âge de la retraite à 75 ans. Les provinces n'ont pas consenti ou participé à l'adoption de cette modification concernant le mandat des sénateurs. Donc même en adoptant une position différente à propos de ces caractéristiques fondamentales ou essentielles, ce qui s'est fait avant 1982 vient appuyer l'argument selon lequel le Parlement a le droit d'agir dans ce domaine. Bien sûr, le Sénat lui-même doit donner son accord pour toutes ces modifications. Dans certains domaines, l'avis du Sénat peut être supplanté, et pour certaines modifications constitutionnelles le Sénat n'a qu'un veto suspensif. Mais pour toute modification en vertu de l'article 44, le Sénat doit donner son approbation. De toute évidence, les rédacteurs de la Constitution de 1982 estimaient que ce serait une mesure de protection appropriée et que les sénateurs s'assureraient du fait que le Sénat serait traité avec le respect qui lui est dû en cas de proposition de modification.



Is there any other argument that could be made against the validity of Bill S-4? There could be other arguments. Let me deal briefly with the most significant one, although my view is that this argument would not be accepted by a court. A change to the tenure of senators as a stand-alone measure can be enacted by Parliament under section 44. However, this is not, in reality, a stand-alone measure because it is part of a larger package intended to achieve the election of senators. Parliament or the government would not be proceeding with Bill S-4 in isolation because of certain consequences that might flow from the bill if it were enacted in isolation. Therefore Bill S-4 should be viewed as part of a larger package that is about the method of selection of senators.

If I were to make this argument, I would say that as a stand-alone measure Bill S-4 has certain significant consequences. Gordon Gibson, in his testimony yesterday, identified some of the issues that might arise. For example, as Mr. Gibson pointed out that under Bill S-4, if enacted as a stand-alone measure, within eight years a Prime Minister would be able to appoint all the members of the Senate. This would mean subsequent governments could face a Senate appointed 100 per cent by the previous prime minister. As no prime minister would want such a situation, this must be part of a larger package. There must be something else that fits with Bill S-4 to make it a complete package. What is that something else?

The Prime Minister appeared before the committee on September 7 and indicated that this fall the government intends to introduce legislation to provide for advisory elections to assist — and I am assuming this would be the interpretation — the Prime Minister in advising the Governor General as to who should be summoned to the Senate. To lay out the argument again, one could say: We have not seen the full package yet, it is behind a curtain. We have only had the parlour curtain, half the stage is revealed. Here is part of the package, which is Bill S-4, but behind the curtain there is another part, which is this legislation that the Prime Minister spoke of.

Therefore, it could be argued, that Bill S-4 is really about the election of senators and thus goes beyond a section 44 matter and is really in section 42.

Now I will tell you that I do not believe that is the correct view. This is what we do in law school — on the one hand and then on the other. Now it is on the other.

**Senator Dawson:** We do that in politics too; sometimes we have three hands.

**Mr. Monahan:** Having read the media reports of the Prime Minister's testimony at the committee, I thought it was important to review that carefully. He indicated to the committee that although the government does intend to introduce legislation this fall, that Bill S-4 is worth doing on its own merits. He stated:

Y a-t-il d'autres arguments que l'on pourrait invoquer pour nier la validité du projet de loi S-4? Oui, et permettez-moi de traiter de celui qui me paraît être le plus important, même si je pense que cet argument serait rejeté par les tribunaux. En vertu de l'article 44, le Parlement peut modifier la durée du mandat des sénateurs en tant que mesure autonome. Cependant, en réalité, cette mesure ne l'est pas puisqu'elle fait partie d'une série de mesures visant à terme à élire les sénateurs. Le Parlement ou le gouvernement ne procéderait pas avec le projet de loi S-4 comme s'il était autonome à cause de certaines conséquences qui pourraient découler de l'adoption de ce projet de loi de façon isolée. Le projet de loi S-4 devrait donc être considéré comme s'inscrivant dans une série de mesures concernant la méthode de sélection des sénateurs.

Si j'avais à défendre ce point de vue, j'expliquerais que le projet de loi S-4 en tant que mesure distincte aurait d'importantes conséquences. Hier, Gordon Gibson, dans son témoignage, a mentionné certains des problèmes qui pourraient voir le jour. Par exemple comme l'a fait remarquer M. Gibson, si le projet de loi S-4 était adopté comme mesure distincte, il serait possible pour un premier ministre de nommer tous les membres du Sénat en l'espace de huit ans. Cela voudrait dire que le gouvernement suivant pourrait se retrouver avec un Sénat dont tous les membres auraient été nommés par le premier ministre précédent. Évidemment, aucun premier ministre ne souhaiterait se retrouver dans une telle situation, et de ce fait, cette mesure doit s'inscrire dans un cadre plus vaste. Il faut que le projet de loi S-4 soit accompagné d'autre chose pour arriver à un ensemble cohérent. Mais de quoi?

Le premier ministre a comparu devant le comité le 7 septembre et a fait savoir que le gouvernement avait l'intention de présenter à l'automne un texte législatif prévoyant des élections consultatives afin d'aider — je suppose que c'est l'interprétation qui en serait faite — le premier ministre à conseiller le gouverneur général en ce qui concerne les personnes à nommer au Sénat. En résumé, l'argument est le suivant : nous n'avons pas encore tout vu, et une partie reste cachée. Nous n'avons eu qu'un avant-goût. Voici une partie de la série de mesures, à savoir le projet de loi S-4, mais une autre partie reste cachée, et il s'agit du texte législatif dont le premier ministre a parlé.

Par conséquent, on pourrait soutenir que le projet de loi S-4 concerne en fait l'élection des sénateurs et dépasse les pouvoirs énoncés à l'article 44 et relève donc de l'article 42.

Personnellement, je ne pense pas que ce point de vue soit le bon. Mais c'est ce que nous faisons à la faculté de droit, on présente la thèse et l'antithèse. Je vais donc vous présenter maintenant l'antithèse.

**Le sénateur Dawson :** Nous faisons de même en politique, et parfois cela va même au-delà de la thèse et l'antithèse.

**M. Monahan :** J'ai lu les articles de journaux concernant le témoignage du premier ministre devant le comité, et j'ai pensé qu'il serait important d'examiner cela en détail. Il a déclaré au comité que, même si le gouvernement avait l'intention de proposer un projet de loi à l'automne, le bien-fondé du projet de loi S-4 était indéniable. Il a déclaré :

The government has proceeded with this first because it believes Parliament can act, without engaging other levels of government in a complex constitutional discussion or amendment process. Quite frankly, I would put it to you that terms of this duration —

— namely eight years —

— even if nothing else happened, would enhance the legitimacy of the Senate.

The Prime Minister has indicated that in his view, and in the view of his government, this is a matter that they regard as worth doing even if nothing else happens. I also think it is relevant and persuasive that the 1984 joint committee of the Senate and House of Commons, co-chaired by Senator Molgat and then member of Parliament Paul Cosgrove, recommended a comprehensive package of reform to the Senate. Recognizing that that comprehensive reform would engage the amending formula and would require discussions with the provinces the committee went on to recommend that Parliament, acting under section 44, should amend the terms of senators such that senators would sit for a nine-year, non-renewable term.

They also recommended some other interim changes of a non-constitutional nature. For example, they recommended that the Senate, through changes to its rules and practices, operate to act as though it had a suspensive veto only, and to work with the House of Commons to change indirectly or through practice to diminish the legal powers that the Senate has by acting in accordance with a certain limited conception of the powers of the Senate in relation to the House of Commons.

However, the point is that a joint committee of Parliament in 1984, in a very learned and scholarly report, recommended the enactment of a term limit similar to this term limit and said it was worth doing on its own. Therefore, the Prime Minister's statement is supported by that; it is a credible position. Whether or not one agrees with a term limit as a policy matter is not a matter for the courts. Whether a term limit should be eight or 10 years, whether or not it should be renewable, is a matter for Parliament and not for the courts.

Therefore, the better view is that Bill S-4 is a stand-alone measure. In fact, it is being presented as such. It is not linked to any other legislation. There is no guarantee that if other legislation is introduced, that it would be enacted by Parliament.

Although there is this argument that I think could be made, the better view is that Bill S-4, as a stand-alone measure, is valid and can be enacted by Parliament pursuant to section 44 of the Constitution Act, 1982.

Let me briefly refer to the resolution that Senators Murray and Austin have introduced to increase the membership in the Senate, which is being introduced as a constitutional resolution pursuant

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

— c'est-à-dire huit ans —

... renforcerait la légitimité du Sénat.

Le premier ministre a fait savoir que son gouvernement et lui-même estimaient que cette mesure était bonne à prendre même si rien d'autre ne venait à se faire. Un autre fait qui me semble pertinent et convaincant est le suivant : le Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes de 1984, coprésidé par le sénateur Molgat et le député Paul Cosgrove, a recommandé une série exhaustive de mesures sur une réforme du Sénat. Ce comité a reconnu qu'une réforme approfondie toucherait le mode de révision et qu'il faudrait donc des discussions avec les provinces. Par conséquent, le comité a recommandé que le Parlement, en vertu de l'article 44, modifie la durée du mandat des sénateurs afin que ces derniers siègent pour un mandat de neuf ans non renouvelable.

Le comité a également recommandé d'autres modifications provisoires de nature non constitutionnelle. Il a par exemple recommandé que le Sénat, par des modifications apportées à son règlement et à ses pratiques, agisse comme s'il n'avait qu'un veto suspensif, et qu'il travaille avec la Chambre des communes afin de modifier, indirectement ou par la pratique, ou diminuer ses pouvoirs législatifs en agissant conformément à la conception selon laquelle les pouvoirs du Sénat sont plus limités que ceux de la Chambre des communes.

Ce qui est important ici, c'est qu'un comité mixte du Parlement en 1984, dans un rapport éclairé et rigoureux, a recommandé l'adoption d'une loi limitant la durée du mandat de façon similaire à ce projet de loi, et a estimé que cette mesure était en soi fondée. Ainsi, les recommandations du comité confortent la déclaration du premier ministre; c'est une position crédible. Le fait qu'on soit d'accord ou non avec une limitation de la durée du mandat relève du domaine de la politique et non pas des tribunaux. Que cette durée soit de huit ans ou dix ans, que le mandat soit ou non renouvelable, c'est au Parlement de décider, et non pas les tribunaux.

Par conséquent, il serait plus raisonnable de considérer le projet de loi S-4 comme étant une mesure autonome. D'ailleurs, c'est ainsi que le projet de loi nous est présenté. Il n'est lié à aucune autre mesure législative. Et rien ne garantit, si un autre texte législatif est présenté, qu'il sera adopté par le Parlement.

Mais je crois que l'on peut avancer l'argument suivant, à savoir que le projet de loi C-4, comme mesure autonome, est valide et peut-être adopté par le Parlement conformément à l'article 44 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Permettez-moi de commenter brièvement la résolution qu'ont présentée les sénateurs Murray et Austin en vue d'accroître le nombre de membres du Sénat, résolution constitutionnelle

to sections 42 and 38. It requires the support of seven provinces representing 50 per cent of the population, as well as the Senate and House of Commons. It is also subject to Bill C-110, the so-called regional veto legislation, in that if a minister of the Crown wishes to introduce a resolution providing for the enactment of that amendment, the consents referred to in Bill C-110 must be obtained, which are known to honourable senators. That would only apply if a minister of the Crown introduced the resolution. If a member of the House of Commons who is not a member of the government wished to introduce the resolution, he or she could do so but I assume the government will wish, as a matter of policy, to abide by the policy underlying Bill C-110.

Honourable senators, those are my opening remarks. I would be delighted to answer questions or comments that members of the committee may have.

**Senator Austin:** That is a very helpful contribution to the discussions we are having, Dean Monahan. On the last point, to be clear, this resolution is introduced in the Senate. Should it be passed by the Senate, it would be received in the House of Commons as a message from us and, therefore, would not need introduction by a minister of the Crown in that chamber to be properly before the House of Commons. I think you would agree with that. I want to make that clear on the record.

**Mr. Monahan:** That is fine. I have no difficulty with that. I would simply say that I would assume that the government would wish to abide by the underlying intention of Bill C-110, which is to secure the consent of the provinces set forth in Bill C-110 before proceeding with an amendment under section 42.

**Senator Austin:** I would agree with that and that is probably good political advice as well. Otherwise, the measure would look quite hypothetical at a political level.

What I was thinking while you were evolving the alternate, but not acceptable to you, argument with respect to the constitutionality of Bill S-4, is that we saw in the media in the last few days a statement by Premier McGuinty of Ontario that while he has no comments to make about the term, Ontario would aggressively oppose any measures that would introduce the selection of senators by election, whether direct or indirect. We have also seen Quebec take the position that the only acceptable method of “electing” senators would be by the National Assembly.

Suppose Premier McGuinty consulted you and asked you to make your best argument with respect to that aspect. That is not before us in Bill S-4, necessarily. What would the arguments be about the overall scheme, of which Prime Minister Harper has acknowledged this may be a part — it is severable, it may or may not be a part — but what would Ontario’s best constitutional argument be?

conforme aux articles 42 et 38. Cette mesure exigerait l’appui de sept provinces représentant 50 p. 100 de la population, ainsi que l’appui du Sénat et de la Chambre des communes. Elle devrait également être conforme au projet de loi C-110, ce qu’on a appelé la Loi sur le veto régional, en vertu duquel si un ministre de la Couronne désire présenter une résolution portant promulgation de cette modification, les consentements dont fait état le projet de loi C-110 doivent être obtenus, et ces consentements sont connus des honorables sénateurs. Cela ne s’appliquerait que si un ministre de la Couronne présentait cette résolution. Si un membre de la Chambre des communes, qui n’est pas membre du gouvernement, désirait présenter la résolution, il pourrait le faire, mais j’imagine que le gouvernement voudrait, par principe, respecter la politique sous-tendant le projet de loi C-110.

Honorables sénateurs, voilà qui conclut mon allocution liminaire. Je serai ravi de répondre aux questions ou commentaires des membres du comité.

**Le sénateur Austin :** Voilà une contribution très utile à notre débat, monsieur le doyen. Sur votre dernier point, soyons clairs, cette résolution a été présentée au Sénat. Si elle était adoptée par le Sénat, la Chambre des communes recevrait un message de notre part et, par conséquent, la résolution n’aurait pas besoin d’être présentée par un ministre de la Couronne dans cette chambre pour que la Chambre des communes en soit dûment saisie. Et je pense que vous êtes d’accord avec cela. Je tiens à clarifier cela aux fins du compte rendu.

**M. Monahan :** Fort bien. Cela ne me pose aucun problème. Je vous répondrai simplement qu’à mon avis, j’imagine que le gouvernement voudrait qu’elle soit conforme à l’intention sous-jacente du projet de loi C-110, à savoir que l’on obtienne le consentement des provinces mentionnées dans le projet de loi C-110 avant que l’on procède à une modification en vertu de l’article 42.

**Le sénateur Austin :** Je suis d’accord, et c’est probablement aussi un bon conseil politique. Autrement, au niveau politique, la mesure aurait une allure tout à fait hypothétique.

Ce à quoi je pensais pendant que vous évoquiez l’autre argument, que vous jugez inacceptable, concernant la constitutionnalité du projet de loi S-4, c’est à ce que nous avons lu dans les médias il y a quelques jours, à savoir la déclaration du premier ministre de l’Ontario qui disait qu’il n’avait aucun commentaire à faire en ce qui concerne le mandat, et que l’Ontario s’opposerait vigoureusement à toute mesure proposant l’élection des sénateurs, que ce soit directement ou indirectement. Nous avons également entendu le Québec dire que le seul moyen acceptable d’« élire » les sénateurs serait l’élection par l’Assemblée nationale.

Imaginons que le premier ministre McGuinty vous a consulté et vous a demandé d’avancer votre meilleur argument à ce propos. Il n’en est pas nécessairement question dans le projet de loi S-4. Quels arguments entendrait-on à propos du plan général, et le premier ministre Harper a reconnu que cela en fait peut-être partie — on peut isoler cette mesure, cela en fait partie ou peut-être pas — mais quel serait le meilleur argument constitutionnel de l’Ontario?

**Mr. Monahan:** This is in reference to legislation that has not been tabled at this moment, which is legislation to provide for some kind of consultation of an advisory nature with Canadians with respect to the selection of senators. I think the argument would be straightforward. It would be that this is, in substance, an attempt to elect senators. Therefore, although styled as an advisory consultation, it is in substance an attempt to change the method of election of senators.

I think it will be important to review the terms of any legislation that the government introduces, with a view to examining whether this is genuinely an advisory process that does not legally constrain the ability of the Prime Minister to advise the Governor General.

**Senator Austin:** What if the Prime Minister constrains himself politically by saying — as he certainly would be asked if such legislation were before Parliament — “Will you select those people chosen by the electorate in whatever manner is deemed to be chosen?” In other words, he concedes that his power of recommendation to the Governor-in-Council is committed to the scheme.

If the Prime Minister says, as I understand your argument, “I may or may not, that is strictly up to me. It is my decision under the 1935 Mackenzie King Order-in-Council whom I might recommend to the Governor-in-Council.” However, he will be asked, “How can the scheme be valid if you are not committed to make the appointment?” That was, of course, the argument that finally led to Senator Waters’ appointment out of Alberta. I agree that Prime Minister Mulroney made it clear that he was not committed before he made the appointment, but that was the argument. You have my point.

**Mr. Monahan:** I distinguish between legal constraints and political commitments of various kinds. Any attempt to legally constrain the ability of the Prime Minister to advise the Governor General in respect of appointments to the Senate would require a constitutional amendment pursuant to section 42. As for a political commitment by the Prime Minister, it depends on the precise nature of how that political commitment was expressed and in what form it occurred. If it was truly of a political nature and not legally binding, then it seems to me it would therefore be appropriate to say that you have not in fact changed the amending formula. Again, it would require, senator, me to comment on a hypothetical bill or some other set of arrangements that we do not have before us, so I would not be able to express a view on that at this time other than to say that I think that would be the appropriate test to apply in the circumstances.

**Senator Austin:** I recognize that none of us can be categorical, but you have introduced the argument, and I appreciate it, with respect to a scheme of arrangements that might purport to do indirectly that which could not be done directly. It would have to be done under section 42. We are looking at the steps. If a provision in such legislation committed the

**M. Monahan :** Vous avez à l’esprit une loi qui n’a pas encore été proposée, soit une loi qui exigerait une consultation quelconque auprès des Canadiens en ce qui concerne le choix des sénateurs. Je pense que l’argument serait fort simple. On dirait, en substance, qu’il s’agit d’une tentative visant à faire élire les sénateurs. Par conséquent, même si l’on ne parle que de consultation, il s’agit en substance d’une méthode visant à modifier le mode de nomination des sénateurs.

Je crois qu’il sera important d’examiner les termes de toute loi que le gouvernement proposera, en vue de savoir s’il s’agit vraiment d’un processus consultatif qui ne limite pas légalement la capacité qu’a le premier ministre de conseiller le gouverneur général.

**Le sénateur Austin :** Et si le premier ministre se liait politiquement les mains en déclarant — on lui poserait certainement la question si le projet de loi était devant le Parlement — : « Sélectionnez-vous ceux qui auront été choisis par l’électorat quelle que soit la manière dont ils ont été choisis? » Autrement dit, il conviendrait que son pouvoir de recommandation au gouverneur en conseil entre dans ce schéma.

Si le premier ministre déclare, d’après votre argument : « Je ne serais pas forcé de le faire, c’est à moi de décider. Le décret du conseil de 1935 sous Mackenzie King me donne le droit de décider qui recommander au gouverneur en conseil ». Or, on lui demandera : « Comment pouvez-vous penser que ce système est crédible si vous ne vous engagez pas à faire cette nomination? » C’est en fait l’argument qui a été invoqué pour la nomination du sénateur Waters de l’Alberta. Je conviens que le premier ministre Mulroney a dit clairement qu’il ne se sentait pas obligé de faire cette nomination, mais c’était l’argument que l’on avait retenu. Vous comprenez.

**M. Monahan :** Je fais une distinction entre les contraintes juridiques et les engagements politiques de tous genres. Tout ce qui tendrait à limiter dans la loi la capacité du premier ministre à conseiller le gouverneur général en ce qui concerne les nominations du Sénat exigerait un amendement constitutionnel en vertu de l’article 42. Quant à un engagement politique du premier ministre, tout dépend de la nature précise dudit engagement et de la façon dont cela s’est fait. Si c’est purement politique et n’a aucune force juridique, il me semble que cela reviendrait en fait à dire que l’on n’a pas modifié la formule d’amendement. Pour cela, je le rappelle, sénateur, il faudrait se pencher sur un projet de loi hypothétique ou d’autres dispositions que nous n’avons pas sous les yeux et je ne puis donc vous donner mon avis là-dessus pour le moment, je puis simplement dire que ce serait probablement la question qu’il faudrait se poser dans les circonstances.

**Le sénateur Austin :** Je conviens que personne ne peut être catégorique, mais vous avez soulevé la question et je vous en sais gré, d’un système qui permettrait de faire indirectement ce que l’on ne peut faire directement. Cela nécessiterait un amendement aux termes des dispositions de l’article 42. Nous examinons les différentes étapes. Si une disposition dans un tel projet de loi

Prime Minister to appoint whomsoever the electorate chose for the Senate, I am hearing you say that would be a section 42 legislative project.

**Mr. Monahan:** No question, because there Parliament by statute, or the government by some other instrument that bound the Crown, purported to limit the ability of the Prime Minister to advise the Governor General, and yes, that is a change to the amending procedure. To clarify, I raise this issue of election only to say that that is relevant to Bill S-4 because, in my view, Bill S-4 must be a stand-alone measure to be properly seen as falling under section 44. If it is not a stand-alone measure, if it is inextricably bound up with some other measure, then it must be assessed from a different perspective. I indicated to you that it is my view that there is a better argument to say that it is in a fact a stand-alone measure. The negative consequence that Mr. Gibson identified yesterday, namely the fact that a Prime Minister would appoint all of the senators within eight years, is a policy matter for this Senate and the House of Commons to deal with, not the courts.

**Senator Austin:** I appreciate what you have said. I am not trying to lead you away from that proposition, but simply to clarify for this committee some of the constitutional precepts on which we are basing our discussion.

We found Chief Justice Dickson's decision making it clear that there were constitutional conventions that the court would govern. You may remember how unhappy Mr. Trudeau was with the decision in 1981, which was an advisory decision.

**Mr. Monahan:** I do remember. I was a law clerk to Justice Dickson at that time.

**Senator Austin:** I am asking the right person. Do we still have that Supreme Court approach? I hesitate to call it a doctrine. Is there within our constitutional process still a set of precedents or a major precedent of the Supreme Court of Canada that indicates that while Bill S-4 may be legal, it is contrary to the conventions of the constitutional amending process which call on anything that affects the provinces? The Senate has always been the subject of provincial importance. Is there anything in the conventions that could apply to Bill S-4?

**Mr. Monahan:** First, the issue of constitutional conventions is that they continue to exist and play a central role. Indeed, the conventions of responsible government themselves surround section 24 of the Constitution Act, 1867; namely, that the Governor General, in summoning to the Senate, will always act on the advice of the Prime Minister. However, your question, I take it, is whether there is some constitutional convention that would say that a change in the retirement or tenure of senators could not be enacted without the consent of the provinces. I say the only precedent or the leading precedent is the 1965 amendment to the retirement provisions for senators which imposed a retirement age of 75, to which the provinces did not consent and did not participate. I see no precedents for such an

obligeait le premier ministre à nommer quiconque choisit l'électorat pour le Sénat, vous semblez dire que cela nécessiterait un amendement en vertu de l'article 42.

**M. Monahan :** Absolument car, dans un tel cas, le Parlement par une loi, ou le gouvernement par une autre mesure qui contraindrait la Couronne, voudrait limiter la capacité du premier ministre à conseiller le gouverneur général et c'est en effet là une modification à la formule d'amendement. Soyons clairs, je soulève la question de l'élection des sénateurs seulement pour dire que c'est une question pertinente dans le cas du projet de loi S-4 car, à mon avis, celui-ci doit être une mesure à part pour pouvoir être considéré dans le contexte de l'article 44. Sinon, s'il est inextricablement lié à d'autres mesures, il faut l'évaluer différemment. Je vous ai dit qu'il serait à mon avis préférable de le considérer comme une mesure autonome. La conséquence négative relevée hier par M. Gibson, à savoir qu'un premier ministre nommerait tous les sénateurs dans un intervalle de huit ans, est une question qui devra être débattue par le Sénat et la Chambre des communes, et non pas par les tribunaux.

**Le sénateur Austin :** Je comprends bien ce que vous dites. Je n'essaie pas de vous écarter de cette thèse, je voudrais simplement que le comité comprenne bien certains des préceptes constitutionnels sur lesquels nous fondons notre discussion.

Le juge en chef Dickson a déclaré dans une décision qu'il y avait des conventions constitutionnelles que la cour devrait faire respecter. Vous vous rappellerez peut-être le mécontentement de M. Trudeau face à cette décision en 1981, décision qui n'était en fait qu'un avis.

**M. Monahan :** Je me souviens bien. J'étais adjoint judiciaire auprès du juge Dickson à cette époque.

**Le sénateur Austin :** Je pose donc la question à la bonne personne. Avons-nous toujours cette même approche que je répugne un peu à appeler une doctrine et qui repose sur la Cour suprême? Y a-t-il toujours, dans notre processus constitutionnel, un ensemble de précédents ou un précédent majeur de la Cour suprême du Canada qui nous permettrait de dire que, même si le projet de loi S-4 est conforme à la loi, il est néanmoins contraire aux conventions du processus d'amendement de la Constitution qui intervient pour tout ce qui touche aux provinces? Le Sénat a toujours revêtu une importance pour les provinces, et j'aimerais donc savoir si, dans les conventions, il y a quoi que ce soit qui puisse valoir pour le projet de loi S-4.

**M. Monahan :** Pour commencer, en ce qui concerne les conventions constitutionnelles, ces conventions demeurent et continuent à jouer un rôle directeur. En effet, les conventions du gouvernement responsable s'inscrivent dans le cadre de l'article 24 de la Loi constitutionnelle de 1867, à savoir que le gouverneur général, lorsqu'il convoque le Sénat, doit toujours agir sur le conseil du premier ministre. Par contre, j'imagine que vous voulez savoir s'il existe une convention constitutionnelle voulant que tout changement en ce qui concerne la retraite ou la durée du mandat des sénateurs ne peut être inscrit dans la loi sans le consentement des provinces. Pour moi, le seul précédent ou le principal précédent en l'occurrence est l'amendement apporté en 1965 aux dispositions concernant l'âge de la retraite des sénateurs,

approach, and I see no statements by a prime minister or other senior figure in the Canadian government that would indicate that such an approach is binding on the government. Therefore, senator, I would want to consider more if there were further arguments, but my initial reaction would be that I do not think that a constitutional convention could be sustained.

**Senator Austin:** The argument —

**The Chairman:** I am sorry, but if we are to stay on time —

**Senator Austin:** The whole discussion leads to this one topic.

**The Chairman:** We are quite a bit over time.

**Senator Austin:** I will not intervene again this morning, but I would like to put this question.

The argument is that the independence of the Senate, which is an essential feature or character of the chamber, is affected by the change from the 75 age limit to a term, whether it is eight or whatever it turns out to be. There was no essential change from life to 75 because the age expectation was roughly, at that time, 75, but here the argument is that essentially the independence of senators can be affected by the nature of the term proposed in this bill.

**Mr. Monahan:** It is helpful to articulate the argument in those terms. I would say, though, that there is still no evidence of a constitutional convention. The fact that the term proposed is of eight years, which is the term proposed in Bill S-4, is relevant to this. You referred to the independence of the senators and the Senate, but one could say that the powers of the Senate require that the Senate can act as a chamber of — to use the phrase — sober second thought, or independent thought. It also represents regional interests. However, there is an important role dating back to the original negotiations of the Senate that is removed from the House of Commons, and it plays that role.

**Senator Austin:** It is a check and balance on the executive.

**Mr. Monahan:** Yes. If, for example, the government or this bill were to propose a term of two years for senators, then I think an argument could be made that that potentially impairs the powers of the Senate, which is a matter under section 42. That argument would not be based on some sort of nebulous argument about the conventions, which, with all due respect, senator, is not a persuasive argument, but rather that in so changing the terms of the Senate's tenure, you could be said to have touched on the Senate's powers and senators' ability to act in the constitutional manner as intended. I do not think that could be said of a term of eight years. The Molgat-Cosgrove committee

amendement qui fixait cet âge à 75 ans, et auquel les provinces n'ont pas donné leur consentement et pour lequel elles n'étaient pas intervenues. Je ne vois aucun précédent concernant cette façon de procéder, et à ma connaissance, aucun premier ministre, aucun haut dirigeant du gouvernement canadien n'a jamais dit que le gouvernement était lié par une telle procédure. Par conséquent, sénateur, j'aimerais pouvoir approfondir davantage cela au cas où il y aurait d'autres arguments, mais ma première réaction serait de dire qu'à mon avis, aucune convention constitutionnelle ne peut être invoquée.

**Le sénateur Austin :** L'argument...

**Le président :** Excusez-moi, mais si nous voulons rester dans les délais...

**Le sénateur Austin :** Toute la discussion conduit précisément à ce sujet-là.

**Le président :** Il n'empêche que nous avons déjà un peu dépassé le temps imparti.

**Le sénateur Austin :** Je n'interviendrai plus ce matin, mais j'aimerais néanmoins pouvoir poser ma question.

L'argument est en l'occurrence que l'indépendance du Sénat, une caractéristique essentielle de cette Chambre, est modifiée par le remplacement de l'âge limite de 75 ans pour la retraite par un mandat fixe de huit ans ou quoi que ce soit d'autre. Lorsque la nomination à vie a été remplacée par une nomination jusqu'à l'âge de 75 ans, cela n'avait pas représenté un changement majeur du fait qu'à l'époque, l'espérance de vie était grosso modo de 75 ans, mais ici par contre l'argument porte essentiellement sur le fait que l'indépendance des sénateurs risque d'être influencée par la nature du mandat proposé dans ce projet de loi.

**M. Monahan :** Il est utile en effet de présenter cet argument sous cet angle. Par contre, je dirais qu'il n'existe néanmoins aucune preuve de l'existence d'une convention constitutionnelle. Le fait que le mandat proposé soit un mandat de huit ans, comme le fait le projet de loi S-4, est ici tout à fait pertinent. Vous parlez de l'indépendance des sénateurs et du Sénat, mais on pourrait fort bien dire que les pouvoirs du Sénat exigent que celui-ci puisse faire fonction de chambre de réflexion attentive et sereine, pour citer l'expression classique. Le Sénat représente également des intérêts régionaux. Or, le Sénat a un autre rôle important qui remonte aux toutes premières négociations, celles qui avaient fait du Sénat une entité distincte de la Chambre, et c'est précisément ce rôle-là qu'il joue.

**Le sénateur Austin :** Il s'agit de faire contrepoids à l'exécutif.

**M. Monahan :** En effet. Si, par exemple, le gouvernement ou ce projet de loi proposait pour les sénateurs un mandat de deux ans, à ce moment-là je pense qu'on pourrait fort bien soutenir que ce genre de mandat risquerait de nuire aux pouvoirs du Sénat, ce qui relève de l'article 42. L'argument en question ne reposerait pas sur un argument plus ou moins nébuleux concernant les conventions constitutionnelles qui, en toute déférence, sénateur, n'est pas vraiment un argument probant, mais c'est plutôt qu'en changeant ainsi la durée du mandat des sénateurs, on pourrait prétendre que cela affecte les pouvoirs du Sénat et la faculté, pour les sénateurs, d'agir selon ce que veut la Constitution. Je ne pense pas qu'on

thought a non-renewable term of nine years would be appropriate, and we are close to that. Although I can see how that argument might work, if someone were to challenge Bill S-4 in the courts using that as one of their arguments, I do not think it would be the persuasive argument of the final decision.

**Senator Angus:** Thank you, Mr. Monahan, for taking the time to read the transcripts of yesterday's sessions, which were quite focused on constitutional law matters as opposed to general public policy. I would like to take advantage of your presence this morning to ask you three specific legal questions. You will have noted in the transcript some discussion about whether it would require unanimous consent of the provinces to abolish the Senate or whether the 7-50 formula would be adequate. Could you comment on that, please?

**Mr. Monahan:** Yes. I noticed that discussion, senator, and in my view such abolition could be achieved under the 7-50 general amending formula. There is a serious question to be debated on that issue because it is not a clear open and shut case. It could be argued that the abolition of the Senate would change the amending procedures because the amending procedures contemplate and refer to the Senate. Therefore, because section 41 includes reference to changes to Part V, as falling under section 41 and as requiring unanimous consent, it could be argued that unanimous consent would be required. It is not an easy question on which to express a firm view.

**Senator Angus:** It would be a fairly drastic step to abolish this fine chamber.

**Mr. Monahan:** If I were to argue this point, I would say that the amending formula is difficult to work with and the procedures are quite cumbersome. I would favour a policy that limited the interpretation of those matters requiring unanimous consent. Therefore, where doubt exists, I would try to argue against an expansive view of the unanimity provisions. I do not think it would be possible to express a clear view. I would favour a better view such that it would require 7-50 but the courts could easily reach a different view on that.

**Senator Angus:** Mr. Monahan, you will have noted as well some discussion about at what point a prime minister has the constitutional duty to fill vacancies in the Senate. Today, we have approximately 10 vacancies in the Senate. The Prime Minister has made it quite clear that he made one appointment and, if he considers it necessary, perhaps legally necessary, he will make other appointments. He has also said that he does not intend to make any appointments unless those appointees come before him as the result of either a direct or indirect election process. Is he

puisse prétendre cela dans le cas d'un mandat de huit ans. Le comité Molgat-Cosgrove avait jugé qu'un mandat non renouvelable de neuf ans conviendrait, et nous n'en sommes pas loin. Même si je peux concevoir qu'un tel argument pourrait être convaincant au cas où le projet de loi S-4 viendrait à être contesté devant les tribunaux pour cette raison-là, je ne pense pas que cet argument serait l'argument convaincant qui emporterait la décision finale.

**Le sénateur Angus :** Merci, monsieur Monahan, d'avoir pris le temps de lire le compte rendu de nos séances d'hier, qui étaient relativement axées sur des questions de droit constitutionnel plutôt que sur des questions de politique publique générale. J'aimerais profiter de votre présence ici ce matin pour vous poser trois questions de droit bien précises. Vous aurez constaté, dans le compte rendu, que nous avons parlé de la question de savoir s'il faudra le consentement unanime des provinces pour abolir le Sénat, ou si la formule 7-50 suffirait. Pourriez-vous nous donner votre avis, je vous prie?

**M. Monahan :** Certainement. J'ai effectivement remarqué cette discussion, sénateur, et à mon avis, l'abolition du Sénat pourrait se faire en vertu de la formule générale d'amendement 7-50. Il y a une question grave dont il faudrait délibérer à ce sujet, étant donné que ce n'est pas une conclusion automatique. On pourrait en effet soutenir que l'abolition du Sénat changerait les procédures d'amendement étant donné que celles-ci parlent du Sénat et y renvoient. Par conséquent, comme l'article 41 inclut un renvoi aux changements à la partie V, cela relevant de l'article 41 et exigeant le consentement unanime, on pourrait donc soutenir que le consentement unanime des provinces serait une condition indispensable. Ce n'est donc pas une question facile et il n'est pas aisé de donner un avis péremptoire à ce sujet.

**Le sénateur Angus :** L'abolition de cette merveilleuse institution serait un acte assez draconien.

**M. Monahan :** Si on me demandait d'argumenter la chose, je dirais que la formule d'amendement est une formule avec laquelle il est difficile de travailler et que les procédures sont relativement lourdes. Je serais personnellement favorable à une politique limitant l'interprétation de ces questions exigeant un consentement unanime. Par conséquent, s'il y a doute, je tenterais plutôt d'arguer contre une perspective large des dispositions exigeant l'unanimité. Je ne pense pas qu'il soit possible d'exprimer une opinion claire. Je privilégierais un meilleur éclairage qui exigerait l'application de la formule 7-50, mais les tribunaux pourraient fort bien arriver à une conclusion différente.

**Le sénateur Angus :** Monsieur Monahan, vous aurez constaté également que nous nous sommes demandé à quel moment un premier ministre est obligé, par la Constitution, de doter des postes vacants au Sénat. À l'heure actuelle, il en existe environ 10. Le premier ministre a dit très clairement qu'il avait procédé à une nomination et que, s'il jugeait la chose nécessaire, voire obligatoire aux termes de la loi, il procéderait à d'autres nominations. Il a également affirmé qu'il n'avait pas l'intention de procéder à des nominations, sauf si les candidats à ces postes

bound at this time to recommend appointees to the Senate? I believe that Professor Hogg said that he is not bound to do so at this time.

**Mr. Monahan:** Certainly, I would agree that he is not bound at this time. Last night, in addition to reviewing the transcripts of yesterday's testimony, I reread, in its entirety, the Molgat-Cosgrove report. As an aside, it was interesting that at that time, January 1984, there were 23 vacancies in the then 104-seat Senate. Regardless of any statements that might have been made by the Prime Minister, the fact that there are 10 vacancies could by no means be seen as a failure to properly advise the Governor General. You can imagine the scenarios, some of which were discussed yesterday, of quite drastic changes in terms of the membership of the Senate if you were not to make any appointments for a period of five years. For example, half the membership of the Senate could potentially disappear. I do not think we are at that point and that we could speculate as to what circumstances might arise. I agree with Professor Hogg that there is nothing improper or there are no constraints that would require the Prime Minister to recommend appointees to the Senate at this time.

**Senator Angus:** The word "shall" is a relative term in this sense, I suppose.

**Mr. Monahan:** It says "The Governor General shall on the advice of the Prime Minister...." The Prime Minister has not advised, therefore, the Governor General has not summoned.

**Senator Angus:** Perfect. My next question is associated more with this morning's discussion on the stand-alone nature of Bill S-4. At what point could the stand-alone aspect be poisoned, if you will, by the introduction in the same Parliament of proposed legislation that would not be, necessarily, within the competence of an election process? Obviously, we do not know what such a bill would say or whether it would be introduced in the Senate or in the House of Commons. However, is it at some time analogous to the fruit of the poisoned tree — that other doctrine in respect of evidence in law? Could you comment on that, please?

**Mr. Monahan:** At this time, Bill S-4 is a stand-alone measure and would stand and fall on its own merits. Therefore, if other proposed legislation, hypothetically to provide for a method of election, were found to be invalid, that would be the worst-case scenario. Would that take Bill S-4 down with it? No, it would not take it down because if Bill S-4 is indeed a stand-alone measure, then it stands separate and apart from any other proposed legislation. Therefore, under normal principles the courts will even sever parts of the same bill if some part is a bad part they will say if the rest can stand on its own we will allow the rest to stand. In this hypothesis we have two separate bills, Bill S-4 and another later introduction, so I see no reason why, even on this hypothesis, that the other proposed legislation would pose a constitutional difficulty, or the validity of Bill S-4 would be impaired.

lui étaient soumis suite à un processus électoral direct ou indirect. Le premier ministre est-il pour l'instant obligé de recommander des candidats au Sénat? Je pense que le professeur Hogg a dit que ce n'était pas le cas pour l'instant.

**M. Monahan :** Assurément, j'en conviendrais moi aussi. Hier soir, en plus de relire le compte rendu des témoignages d'hier, j'ai relu dans son intégralité le rapport Molgat-Cosgrove. Cela dit en passant, il est intéressant de noter qu'à l'époque, en janvier 1984, le Sénat, où il y avait alors 104 sièges, comptait 23 sièges vacants. Peu importe ce que le premier ministre aurait pu dire, le fait qu'il y a actuellement 10 sièges vacants ne peut en aucun cas être interprété comme un manquement à l'obligation de conseiller adéquatement le gouverneur général. Vous pouvez imaginer les scénarios, certains ont d'ailleurs été discutés hier, avec lesquels la composition du Sénat se trouverait profondément bouleversée si aucune nomination n'était effectuée pendant cinq ans. Ainsi, la moitié des membres du Sénat pourrait fort bien disparaître. Je ne pense pas que nous en soyons là et que nous puissions nous perdre en conjectures quant à ce qui pourrait se passer. Je suis d'accord avec le professeur Hogg pour dire que dans l'état actuel des choses rien n'oblige le premier ministre à recommander des nominations au Sénat et qu'il n'y a là rien de déplacé.

**Le sénateur Angus :** J'imagine que dans ce sens, le mot « doit » doit être pris dans son sens relatif.

**M. Monahan :** Le texte dit : « Le gouverneur général doit, sur l'avis du premier ministre [...] » Le premier ministre n'a pas conseillé, par conséquent le gouverneur général n'a pas convoqué.

**Le sénateur Angus :** Parfait. Ma question suivante porte davantage sur la discussion de ce matin concernant le caractère autonome du projet de loi S-4. À quel moment ce caractère autonome risque-t-il d'être empoisonné, si vous me passez l'expression, par l'introduction, pendant la même législature, de projets de loi qui ne seraient pas nécessairement de la compétence d'un processus électoral? Manifestement, nous ignorons ce qu'un tel projet de loi pourrait dire ou s'il sera ou non déposé au Sénat ou à la Chambre des communes. Par contre, est-il un moment donné analogue aux fruits de l'arbre empoisonné — cette autre doctrine qui concerne la preuve en droit? Votre commentaire à ce sujet, je vous prie?

**M. Monahan :** Pour l'instant, le projet de loi S-4 est un projet de loi autonome et qui subira le sort qu'il mérite. Par conséquent, si un autre projet de loi, qui pourrait, mettons, prévoir un mode d'élection, était jugé invalide, ce serait évidemment la pire des éventualités. Cela aurait-il pour conséquence d'entraîner le projet de loi S-4 dans sa chute? Non, parce que si le projet de loi S-4 est effectivement un projet de loi autonome, il est tout à fait distinct de tout autre projet de loi. Par conséquent, selon les principes normaux du droit, les tribunaux vont couper certaines parties du même projet de loi, si l'une de ses parties n'est pas bonne ils diront que si le reste peut demeurer valide, il demeurera valide. Dans cette hypothèse, nous aurions deux projets de loi distincts, S-4 et un autre qui serait déposé par la suite, de sorte que je ne vois pas pourquoi, même avec cette hypothèse, cet autre projet de loi hypothétique représenterait une difficulté constitutionnelle, ou générerait la validité du projet de loi S-4.



**Senator Angus:** I agree. However, given the fact that the Prime Minister has so clearly stated that Bill S-4, albeit a stand-alone measure, is part of a larger process and is but one step in an incremental series of measures designed to reform the Senate, it could be argued legally that it would impair. You are quite clear in your view that it would not impair Bill S-4; is that correct?

**Mr. Monahan:** That is correct, senator.

**Senator Hubley:** We have heard many witnesses in the last short while and it has troubled me that when we are speaking of the representation in the Senate of each province, we seem to be forgetting the regions of Canada. I think one witness said that regions were dead, which I believe is really incorrect.

When we look at Canada as a country, we take great pride in referring to it as being from sea to sea; we are very careful to do that. We are a country of provinces and territories.

I come from Prince Edward Island. We have four Senate seats and four House of Commons seats. In their wisdom, the Fathers of Confederation protected Prince Edward Island in that we are the small under the great, which is reflected in all our provincial symbols, but we are also an equal partner in Canada. There are 10 provinces and three territories. We have the same rights for representation that every other province has. Our premier sits at the first minister's table. If we change the numbers, if we somehow play a numbers game in this exercise, do we not diminish not only our constitutional right to representation, but also what that would do for the other regions?

I would like to link Prince Edward Island with the North. The North is large in area but small in numbers. If my vision of the Senate does not include that kind of representation, I do not think we are honouring our role to represent regions and minorities. I know Prince Edward Island would not be satisfied with three, four or five. If it is to become a numbers game, let us have the same numbers that every other province has.

**Mr. Monahan:** Are you suggesting in reference to the resolution introduced by Senators Austin and Murray that there should be either no change or some change? I know there has been reference many times and indeed yesterday to the so-called Triple-E Senate. Is this what you are suggesting?

**Senator Hubley:** I am suggesting that if we change the numbers, if we add more to one part of the country, we are automatically decreasing the constitutional powers of other provinces, or other areas.

**Mr. Monahan:** Let me simply say, senator, that I do not favour a Triple-E Senate; I do not think it is appropriate in a country such as Canada. I understand that in the United States, Switzerland and Australia, the Senate has equal representation

**Le sénateur Angus :** Je suis d'accord. Cela dit, comme le premier ministre a aussi clairement indiqué que le projet de loi S-4, même s'il est autonome, fait partie d'un processus d'ensemble et n'est qu'une de plusieurs mesures successives destinées à réformer le Sénat, on pourrait soutenir, sur le plan juridique, qu'il y aurait effectivement gêne. Mais vous nous dites clairement qu'à votre avis, cela ne ferait pas obstacle au projet de loi S-4, est-ce que je me trompe?

**M. Monahan :** Pas du tout, sénateur.

**Le sénateur Hubley :** De nombreux témoins nous ont dit dernièrement, ce qui m'a tracassée, que lorsque nous parlons de la représentation de chaque province au Sénat, nous semblons oublier les régions. Un de nos témoins nous a dit, je crois, que les régions étaient mortes, ce qui à mon sens est en fait incorrect.

Lorsqu'on envisage le Canada comme un pays, nous nous enorgueillissons beaucoup de pouvoir dire que c'est un pays qui s'étend d'un océan à l'autre, et nous prenons bien soin de le dire. Nous sommes un pays composé de provinces et de territoires.

Je suis de l'Île-du-Prince-Édouard. Nous avons quatre sièges au Sénat et quatre sièges à la Chambre des communes. Dans leur sagesse, les Pères de la Confédération ont protégé l'Île-du-Prince-Édouard en ce sens que nous sommes tout petits sous la houlette des grands, ce qui se reflète d'ailleurs dans toutes nos armoiries provinciales, mais nous sommes néanmoins un partenaire égal à part entière au Canada. Il y a 10 provinces et trois territoires. Du point de vue de la représentation, nous avons les mêmes droits que n'importe quelle autre province. Notre premier ministre siège à la table des premiers ministres. Si nous changeons les chiffres, si nous commençons à jouer avec les chiffres, n'allons-nous pas diminuer aussi non seulement le droit que la Constitution nous donne d'être représentés, mais également ce que cela ferait pour les autres régions?

Je voudrais faire le parallèle entre l'Île-du-Prince-Édouard et le Nord. Le Nord est un vaste territoire mais qui est peu peuplé. Si ma vision du Sénat ne tient pas compte de ce genre de représentation, je ne pense pas que nous fassions honneur à notre rôle qui est de représenter les régions et les minorités. Je sais que l'Île-du-Prince-Édouard ne se contenterait pas de trois, quatre ou cinq. Si on commence à jouer avec les chiffres, qu'au moins on nous donne les mêmes chiffres que n'importe quelle autre province.

**M. Monahan :** Voulez-vous parler d'un élément de solution introduit par les sénateurs Austin et Murray pour lesquels il faudrait soit certains changements, soit pas de changements du tout? On a déjà beaucoup parlé de ce qu'on a appelé le Sénat Triple-E, et la chose a d'ailleurs encore été évoquée hier. Est-ce cela que vous préconisez?

**Le sénateur Hubley :** Ce que je dis, c'est que si nous changeons les nombres, si nous accordons à une région du pays plus de sièges au Sénat, nous diminuerons de ce fait les pouvoirs constitutionnels des autres provinces ou régions.

**M. Monahan :** Je dirai simplement, madame le sénateur, que je ne préconise pas un Sénat Triple-E; je ne crois pas que ce soit indiqué pour un pays comme le Canada. Je crois savoir qu'aux États-Unis, en Suisse et en Australie, le Sénat comporte une

for the member states or constituent parts of the federation, but they are quite different from Canada. We have Ontario with a very large proportion of the population. We have the province of Quebec with a distinctive character and role to play. Therefore, I do not think it appropriate in Canada to have a Triple-E Senate.

That being said, the Senate is not simply to mirror the House of Commons. There is the necessity to balance the House of Commons — which is supposedly on the basis of representation by population, although it deviates significantly from that — at least that was the intention of the drafters of the Constitution Act, 1867, to balance that against a second chamber with regional representation. It is therefore appropriate to have some counterbalancing, but I do not think it would be appropriate to have a Triple-E Senate.

Is the precise formula of Senators Murray and Austin justifiable? I really have not thought that extensively about it. I do note that the 1984 report of the joint committee recommended an increase to 144 senators and increased representation to the Western provinces, as well as to certain other regions. That was a careful report studied over an extensive period of time, almost two years of hearings. There have been many other reports.

All I would suggest is that there should be time taken in consideration of that question, and care taken to address the concerns that you identify, which I think are important concerns. I am not quite sure what the exact formula should be, but I think we need to balance the need for regional representation with the realities of Canada.

**Senator Hubley:** Thank you very much. I do agree.

**Senator Tkachuk:** In regard to the eight-year term, the reappointment is silent so we assume that the Prime Minister can reappoint a senator who is serving an eight-year term. Could you extend the term before the term ended?

**Mr. Monahan:** I have not thought about that, senator. I suppose the Prime Minister could indicate his intention to advise the Governor General to reappoint the person. Could the Governor General issue an order appointing someone for a second term when the first term had not yet expired? I would want to reflect on that; I am not sure what the answer would be.

I suspect we would have to look at the terms in which an appointment to the Senate is now made and the terms on which it is held. However, I suppose it would be open to the Prime Minister to indicate that it was his intention to advise the Governor General some time before the termination of a member's initial eight-year term.

représentation égale des États-membres ou des régions constituantes de la fédération, mais c'est bien différent au Canada. Une très grande proportion de la population canadienne se trouve en Ontario. Il y a aussi le Québec qui a un caractère et un rôle distinct. Par conséquent, je ne crois pas que le Sénat Triple-E soit une bonne idée pour le Canada.

Cela dit, le Sénat n'est pas simplement le miroir de la Chambre des communes. Il faut faire le contrepois de la Chambre des communes — qui est essentiellement fondée sur la représentation selon la population, bien qu'elle s'en éloigne considérablement — du moins, ceux qui ont rédigé la loi constitutionnelle de 1867 avaient pour intention de faire le contrepois à la Chambre des communes en créant une deuxième chambre fondée sur la représentation selon les régions. Ce contrepois est tout à fait indiqué, et je ne crois pas qu'il serait bon de faire de notre Sénat un Sénat Triple-E.

La formule précise des sénateurs Murray et Austin est-elle justifiable? Je vous avoue que je n'y ai pas beaucoup réfléchi. Je note cependant que le rapport de 1984 du comité mixte recommande que le nombre de sénateurs passe à 144 et qu'on augmente la représentation des provinces de l'Ouest et de certaines autres régions. Ce rapport donnait suite à une étude approfondie qui avait pris presque deux ans. Il y a eu bien d'autres rapports.

Je ne peux que vous encourager à bien réfléchir à cette question ainsi qu'aux autres préoccupations que vous avez soulevées, qui m'apparaissent importantes. J'ignore quelle devrait être la formule exacte, mais je crois qu'il faut trouver le juste équilibre entre la nécessité de garantir la représentation des régions et les réalités du Canada.

**Le sénateur Hubley :** Merci beaucoup. J'abonde dans le même sens que vous.

**Le sénateur Tkachuk :** En ce qui concerne le mandat de huit ans, le projet de loi est si peu précis qu'on peut présumer que le premier ministre pourra renouveler le mandat d'un sénateur qui aura déjà servi huit ans. Pourrait-on prolonger le mandat avant qu'il n'arrive à échéance?

**M. Monahan :** Je n'y ai pas pensé, sénateur. Je suppose que le premier ministre pourrait indiquer son intention de demander au gouverneur général de nommer à nouveau le sénateur. Le gouverneur général pourrait-il nommer pour un deuxième mandat un sénateur dont le premier mandat ne serait pas encore terminé? Il faut que j'y réfléchisse, je ne suis pas trop sûr de ce que serait la réponse.

J'imagine qu'il faudrait examiner les conditions en vertu desquelles les nominations au Sénat sont faites actuellement et les conditions en vertu desquelles les sénateurs remplissent leur mandat. Toutefois, je suppose que le premier ministre pourrait indiquer qu'il a l'intention de demander au gouverneur général de renouveler le mandat d'un sénateur dont le premier mandat de huit ans ne serait pas encore terminé.

**Senator Tkachuk:** My assumption would have been that there would have to be a vacancy first, but the devil is always in the details so I thought I would ask. Maybe it is something we might want to think about here.

Mr. Gibson made much of the eight-year term and the Prime Minister being able to appoint all of the senators over two terms. I argued with him yesterday on the basis that there is not much difference between a house being filled with one political party over eight years or it being filled over three terms, which has been the case.

More important, is there enough of a constitutional convention — I think there is, although I think there would also be political pressure on a prime minister in those cases — to ensure there is a viable opposition in the Senate?

**Mr. Monahan:** I would want to reflect on that. Prime ministers obviously have appointed members from other parties over the course of the history of the Senate. Is there a constitutional convention that they do so? I have not turned my mind to that. I would want to reflect on it a little more and look at some of the statements that might have been made by prime ministers to that effect. Is there sufficient support to indicate that a prime minister would feel himself or herself to be bound? That would be an essential part of that test, so I am not really confident I could give you a clear answer to that question this morning.

**Senator Tkachuk:** We have officers of Parliament; we have opposition leaders. I suppose there have been instances provincially where the electorate has been very generous and given a legislature all the members of one party with the exception of one or two and, therefore, they sort of set up their own little opposition. You say that you want to think about this a little while.

I am not sure how we deal with that. Should we ask you to think about it and perhaps write back to us? It is something that we should think about, or perhaps there can be an amendment to this bill to ensure that.

**Mr. Monahan:** Let me reflect upon it a bit more, having not thought about it previously. It is the case that even in previous instances where a government had appointed a very significant majority of the senators because that government had served in office for a long period of time, there has always been some continuity of an opposition in the Senate, simply because there have been senators, up until 1965, who served for life or, since 1965, who served to age 75. Even at the time of Mr. Mulroney's term or the end of Mr. Trudeau's term or the end of Mr. Chrétien's term, there were members of opposition parties still in the Senate. They did from time to time appoint members of different parties, but it was a relatively infrequent occurrence. The existence of that opposition contingent, if you will, was not a product of the conscious decision of the Prime Minister to say, "Well, I have to appoint these opposition members so that there is a viable opposition in the Senate," because there always was a viable opposition in the Senate.

**Le sénateur Tkachuk :** Moi, je tenais pour acquis qu'il faudrait d'abord qu'un poste soit vacant, mais les difficultés surgissent des menus détails et c'est pourquoi je vous ai posé la question. Nous voudrions peut-être y réfléchir.

M. Gibson a parlé longuement du mandat de huit ans et de la possibilité, pour le premier ministre, de nommer tous les sénateurs sur une période équivalant à deux mandats. J'en ai discuté avec lui hier, et j'ai fait valoir qu'il n'y avait pas vraiment de différence entre le fait de remplir la Chambre haute de sénateurs d'un seul parti politique sur une période de huit ans ou sur une période équivalant à trois mandats, ce qui a été le cas.

Mais le plus important, c'est de savoir si la convention constitutionnelle suffit à garantir une opposition viable au Sénat — ce qui, selon moi, est le cas, bien que j'estime qu'il y aurait aussi des pressions politiques qui s'exerceraient sur le premier ministre dans une telle situation.

**M. Monahan :** Je voudrais y réfléchir. Au cours de l'histoire du Sénat, il est arrivé que des premiers ministres nomment au Sénat des membres d'autres partis. Y a-t-il une convention constitutionnelle à ce sujet? Je n'y ai pas réfléchi. Il faudrait que j'examine la question ainsi que les déclarations qui ont peut-être été faites par des premiers ministres à cet égard. Y a-t-il suffisamment d'indications pour croire que les premiers ministres se sentent tenus de respecter cette convention? Voilà ce qu'il faudrait déterminer et je ne suis pas convaincu de pouvoir vous donner une réponse claire ce matin.

**Le sénateur Tkachuk :** Nous avons des hauts fonctionnaires du Parlement; nous avons des leaders de l'opposition. Je suppose que, dans les provinces, il est arrivé que les électeurs soient très généreux et donnent aux membres d'un seul parti tous les sièges de l'assemblée législative, à l'exception d'un ou deux, et que ce parti doive alors créer sa propre petite opposition. Vous avez dit vouloir y réfléchir.

Moi, je me demande quelle est la solution. Pouvons-nous vous demander d'y penser et de nous répondre par écrit? Je crois que nous devrions examiner cette question et peut-être envisager un amendement au projet de loi.

**M. Monahan :** Je n'y ai pas encore réfléchi, et il me faudrait étudier la question. Même quand le même parti restait au pouvoir pendant une longue période, il est arrivé qu'il nomme la grande majorité des sénateurs, mais il y a toujours eu une certaine continuité au sein de l'opposition au Sénat, tout simplement parce qu'il y avait des sénateurs qui avaient été nommés à vie, jusqu'en 1965 ou, depuis 1965, qui siégeaient au Sénat jusqu'à 75 ans. Même à la fin du mandat de M. Mulroney, de M. Trudeau ou de M. Chrétien, il y avait encore des représentants des partis d'opposition au Sénat. Il leur est arrivé de nommer des membres d'autres partis, mais rarement. L'existence d'une opposition au Sénat ne tient donc pas au fait que le premier ministre a décidé délibérément de nommer des sénateurs représentant l'opposition afin qu'il y ait une opposition viable au Sénat, mais tout simplement au fait qu'il y a toujours eu une opposition viable au Sénat.

The scenario we would now face under Bill S-4, if enacted, is, how would a Prime Minister approach that in the future? You identify a serious question. It would seem to raise a difficulty if all of the members of the Senate had been appointed by a single Prime Minister. We would look to the Prime Minister at that time to exercise his or her responsibilities in a constitutionally appropriate manner, and there may well evolve some convention in the matters you describe, senator. However, I am not confident we could say that there is now such a convention.

Again, I would want to do some research and think about it. I am not asking for an assignment, senator. Before I express a view on it, I would want to look at previous precedents and statements that have been made to see whether there is support for that. My inclination would be to say that at this time there is no constitutional convention because there has not been a necessity for a Prime Minister to appoint members of a different party to maintain an opposition in the Senate. Prime Ministers do that perhaps for political considerations in terms of appearing to or perhaps actually appointing members in a non-partisan way to the Senate.

**Senator Tkachuk:** There is a grandfather clause, so it is not an immediate priority.

**Senator Munson:** I have but a simple question. Do you not think we should have the right to know what method of selection or election would happen in phase two before we pass judgment on term limits? You talked about something behind the curtain, and it has been written that incremental change is laudable but only if the final picture is in place. Do you not think we should have the right to know where we are going before we say something today?

**Mr. Monahan:** I am here as a constitutional lawyer. I am really straying off my terrain by getting into this type of question. Obviously, it would be desirable to see whatever legislation is to be enacted or proposed before this bill were approved. I would not put it at the level of there being a right to know. I think it would be desirable.

**Senator Munson:** To me, it would be a courtesy to senators because it is about us and our future.

**Senator Watt:** Mr. Monahan, my question refers to the amending formula. It does not seem to be clear in my mind as to what applies and what does not apply. Section 44 is a statement that Parliament can do this. Section 42 pulls back from section 44 by the fact that the power of the Senate and the method of selecting senators are dealt with under section 42. You are saying that Bill S-4 is constitutional, but there is doubt whether it is a constitutional document per se merely looking at the procedures that are laid out under the amending formula, unless we give more interpretation to what does not really exist under section 44.

Si le projet de loi S-4 était adopté, il y aurait lieu de se demander comment le premier ministre agirait à l'avenir. Vous avez soulevé là une question importante. Ce serait un problème de taille si tous les sénateurs étaient nommés par un seul et même premier ministre. Dans une telle situation, on ne peut qu'espérer que le premier ministre exercerait ses responsabilités conformément à la Constitution, et il se peut qu'une convention se développe pour les questions que vous soulevez, sénateur. Toutefois, je ne suis pas certain de pouvoir affirmer qu'une telle convention existe.

Je devrais donc faire des recherches et y réfléchir. Je ne vous demande pas des devoirs, monsieur le sénateur. Cependant, avant de donner mon point de vue, je voudrais examiner les précédents et les déclarations qui ont pu être faites sur cette question pour déterminer si quoi que ce soit indique qu'une telle convention existe. J'ai le sentiment qu'il n'y a pas de convention constitutionnelle à ce sujet, tout simplement parce qu'il n'a jamais été nécessaire pour le premier ministre de nommer au Sénat des membres d'autres partis pour assurer l'existence d'une opposition au Sénat. Quand les premiers ministres agissent ainsi, c'est habituellement pour des motifs politiques, pour donner l'impression que la nomination n'est pas sectaire.

**Le sénateur Tkachuk :** Il y a une disposition garantissant les droits acquis, ce n'est donc pas une priorité.

**Le sénateur Munson :** Je n'ai qu'une question toute simple. Croyez-vous que nous avons le droit de connaître la méthode de sélection ou d'élection qui sera adoptée pendant la deuxième phase de cette réforme avant de nous prononcer sur la durée du mandat? Vous avez parlé de choses cachées, et il a été écrit que les changements graduels sont souhaitables seulement si le résultat final est bien défini. Ne croyez-vous pas que nous avons le droit de savoir vers quoi nous nous dirigeons avant de nous prononcer sur la durée du mandat?

**M. Monahan :** Je suis ici à titre de spécialiste du droit constitutionnel. Je m'aventure en dehors de mes compétences en répondant à une telle question. Il serait évidemment souhaitable de prendre connaissance de la loi qui serait adoptée ou proposée avant d'approuver ce projet de loi. Je n'irais pas jusqu'à dire qu'il existe un droit de savoir. Je pense que ce serait souhaitable.

**Le sénateur Munson :** À mes yeux, ce serait faire preuve de courtoisie envers les sénateurs, parce que c'est notre avenir qui est en cause.

**Le sénateur Watt :** Monsieur Monahan, ma question porte sur la formule d'amendement. Je ne suis pas sûr de bien comprendre ce qui s'applique et ce qui ne s'applique pas. À l'article 44, on dit que le Parlement peut prendre cette mesure. L'article 42 est en retrait par rapport à l'article 44, puisque l'article 42 traite des pouvoirs du Sénat et de la méthode utilisée pour choisir les sénateurs. Vous dites que le projet de loi S-4 est constitutionnel, mais un doute subsiste quant à savoir s'il s'agit d'un document constitutionnel dans lequel on se contente de passer en revue la procédure prévue aux termes de la formule d'amendement, à moins que l'on ne donne une interprétation plus large d'une disposition qui n'existe pas vraiment à l'article 44.

I can understand the Prime Minister of the country running the government and using Parliament to kick off initiatives and move forward, but the minute you start to get into the role of the Senate, such as the selection of senators and its power, I believe this kicks us back into section 42.

During the last negotiations, in which you were involved, sir, I remember dealing with this particular aspect. At that time, we were doubtful as to whether the interpretation would go in that direction or the other direction. I remember this as being a matter that would have to be left to the Supreme Court of Canada to provide a ruling. I am trying to bring our memory back to a few years ago when you were dealing with this particular subject matter.

Does that affect your earlier statement that there might be something else behind the curtains that is not anticipated, or it is being anticipated now but not spelled out in terms of what will really happen? There are many ifs, ands and buts.

I would like to raise another issue as well. We have always said that whatever happens, happens. I refer to the fact that Quebec did not sign the accord. Does that hinder what this government is trying to do?

**Mr. Monahan:** With regard to the first matter concerning the interpretation of sections 42 and 44, you referred to some earlier proposals. I believe you are referring to the Charlottetown Accord.

**Senator Watt:** Yes.

**Mr. Monahan:** That accord had a comprehensive set of changes to the Senate, including the powers of the Senate and the method of selecting senators. Obviously that is a rather different proposal from what we have before us today.

I do not think that the Charlottetown Agreement, or indeed the Meech Lake Accord, which also required unanimous consent, is really relevant to assessing the constitutional validity of Bill S-4. For the reasons I have already expressed, I think it is within Parliament's power under section 44 and does not engage the matters identified in section 42.

As for Quebec's failure to agree to the 1982 Constitution, that, of course, has been reviewed by the Supreme Court and although it may be a matter of political concern, it does not impair the validity of the Constitution or the amending formula as it now exists. Bill C-110, which is not part of the Constitution, but is a statute, is an attempt to protect Quebec, and other regions, from changes enacted under section 42 to which they did not consent. Therefore, the change that Senators Austin and Murray have proposed would be subject to Bill C-110. Quebec would have to consent to that. However, that is not the case with respect to Bill S-4 because it is enacted under section 44 and Bill C-110 does not require the provinces to consent to changes under section 44.

Je peux comprendre que le premier ministre veuille diriger le gouvernement et utiliser le Parlement pour lancer des initiatives et aller de l'avant, mais dès l'instant où l'on commence à se mêler du rôle du Sénat, de la nomination des sénateurs et de leurs pouvoirs, je crois que cela nous ramène à l'article 42.

Durant les dernières négociations, auxquelles vous avez participé, monsieur, je me rappelle d'avoir abordé ce point précis. À ce moment-là, nous ne savions pas trop si l'interprétation irait dans ce sens ou dans le sens opposé. Je me rappelle que l'on disait qu'il faudrait s'en remettre à la Cour suprême du Canada pour rendre une décision là-dessus. J'essaie de nous ramener à cette période, il y a quelques années, lorsque vous vous penchiez sur cette question précise.

Est-ce que cela met en cause votre déclaration de tout à l'heure, quand vous avez dit qu'il y avait peut-être quelque chose d'autre, un élément camouflé qui n'est pas prévu ou qui est prévu mais n'est énoncé clairement? Il y a beaucoup de si et de mais dans tout cela.

Je voudrais également soulever un autre point. Nous avons toujours dit que ce qui est arrivé est arrivé. Je me reporte au fait que le Québec n'a pas signé l'accord. Cela fait-il obstacle à ce que tente de faire le gouvernement actuel?

**M. Monahan :** Sur le premier point, à savoir l'interprétation des articles 42 et 44, vous avez fait allusion à des propositions antérieures. Je pense que vous vouliez parler de l'accord de Charlottetown.

**Le sénateur Watt :** Oui.

**M. Monahan :** Cet accord comportait un ensemble de mesures apportant des changements en profondeur au Sénat, notamment les pouvoirs du Sénat et la méthode de sélection des sénateurs. Il s'agissait évidemment d'une proposition assez différente de celle qui nous est présentée aujourd'hui.

Je ne pense pas que l'entente de Charlottetown, ni même l'accord du Lac Meech, qui exigeait aussi le consentement unanime, soient vraiment pertinents pour évaluer la constitutionnalité du projet de loi S-4. Pour les raisons que j'ai déjà énoncées, je pense que ce projet de loi est conforme aux compétences du Parlement prévues à l'article 44 et ne met pas en cause les affaires évoquées à l'article 42.

Quant au fait que le Québec n'a pas ratifié la Constitution de 1982, la Cour suprême s'est évidemment penchée sur la question et, bien que cela suscite des préoccupations d'ordre politique, cela n'entache nullement la validité de la Constitution ni de la formule d'amendement qui existe actuellement. Le projet de loi C-110, qui ne fait pas partie de la Constitution, mais qui est une loi, est une tentative visant à protéger le Québec et les autres régions contre des changements apportés aux termes de l'article 42 sans leur consentement. Par conséquent, le changement que les sénateurs Austin et Murray ont proposé serait assujéti au projet de loi C-110. Il faudrait que le Québec donne son consentement. Cependant, ce n'est pas le cas du projet de loi S-4, parce que cette mesure est prise aux termes de l'article 44 et le projet de loi C-110 n'exige pas que les provinces donnent leur consentement à des changements apportés sous l'égide de l'article 44.

**Senator Fraser:** This is a lay question about what is proper. The bill before us amends the Constitution of Canada. There is an argument, which I find increasingly persuasive, that this bill, despite the assurances that it stands on its own merits, is in fact trying to do almost two contradictory things. On the face of it, it is trying to deal with the Senate which is an appointed body, functions in a certain way and has certain roles; the only change would be to the tenure of senators. On the other hand, we have also been told that it is preparing the way for an elected Senate.

It seems to me that, by the nature of things, the way you want to set up an appointed chamber and the way you want to set up an elected chamber are quite different. Appointment normally would suggest longer and non-renewable terms so as to guarantee the independence of the person once appointed rather than their being beholden to whomever. Whereas people are not elected for unbelievably long terms because the popular mandate will dissipate, it will not be legitimate. I am not at all sure that you can do both those things in one bill.

Would it be constitutionally ludicrous or inappropriate to say you have to do this in two stages, even if the two stages come quite closely together? Using section 44, could the terms be changed now, establishing term limits in the light of an appointed chamber, then quite soon thereafter, perhaps six months, do another constitutional amendment to effect the same thing? Would we look like jerks if we changed the same clause of the Constitution twice, basically, within a short period of time?

**Mr. Monahan:** It would certainly be unusual to do that. I am not sure it would be necessary because if we look back at the Molgat-Cosgrove report, they envisaged a nine-year term, eight or nine years, as setting the stage for further reform toward an elected Senate. They favoured an elected Senate. They thought that was an interim measure that could be justified on its own terms.

I am not sure that even if there is some change made at a second stage that the eight-year term would be inappropriate. On balance, I think it would be better to have non-renewable terms, although you did not ask me that, for precisely the reason that everyone is aware. If a renewable term is available, one has that in the back of one's mind and it may colour how one carries out one's duties and responsibilities. I would prefer, as did the 1984 committee, a non-renewable term. I think that is a slight preference. It is a matter of policy for the government and for Parliament. I do not think that it would likely be necessary to make a further change. In any event, even if it were, that would be for Parliament to so provide.

**Le sénateur Fraser :** Ma question est celle d'un profane et porte sur ce qui est acceptable de faire. Le projet de loi dont nous sommes saisis modifie la Constitution du Canada. On a avancé un argument, que je trouve de plus en plus convainquant, voulant que ce projet de loi, en dépit des assurances qu'on nous donne voulant qu'il soit tout à fait défendable, est en fait une tentative de faire deux choses quasiment contradictoires. À première vue, il porte sur le Sénat qui est un organisme dont les membres sont nommés, qui fonctionne d'une certaine manière et qui a certains rôles; le seul changement serait la durée du mandat des sénateurs. D'un autre côté, on nous a dit également qu'il prépare la voie à un Sénat élu.

Il me semble qu'il faudrait naturellement s'y prendre de manière très différente pour créer une Chambre nommée et une Chambre élue. Dans une Chambre dont les membres sont nommés, on prévoit normalement des mandats plus longs et non renouvelables de manière à garantir l'indépendance de la personne après sa nomination, pour qu'elle ne doive rien à quiconque. Par contre, les gens ne sont pas élus pour des mandats extraordinairement longs, parce que le mandat populaire se dissiperait, il ne serait plus légitime. Je ne suis pas du tout certain que l'on puisse faire ces deux choses différentes dans un seul projet de loi.

Serait-il ridicule ou inapproprié, aux yeux d'un constitutionnaliste, de dire qu'il faudrait procéder en deux étapes, même si les deux étapes étaient très rapprochées? En invoquant l'article 44, pourrait-on modifier dès maintenant la durée des mandats en établissant la limite dans l'optique d'une Chambre nommée, pour revenir tout de suite après, peut-être six mois plus tard, en apportant une autre modification constitutionnelle ayant le même effet? Aurions-nous l'air fou si nous changions deux fois le même article de la Constitution à très brève échéance?

**M. Monahan :** Ce serait certainement inhabituel. Je ne suis pas certain que ce serait nécessaire parce que si l'on se reporte au rapport Molgat-Cosgrove, les auteurs envisageaient un mandat de huit ou neuf ans qui préparerait la voie à une réforme plus poussée, en direction d'un Sénat élu. Ils étaient en faveur d'un Sénat élu. Ils croyaient que ce serait une mesure provisoire qui serait justifiée comme telle.

Je ne suis pas certain, même si des changements étaient apportés à l'étape de la deuxième lecture, que le mandat de huit ans ne soit pas approprié. Tout bien considéré, je pense qu'il serait préférable d'avoir des mandats non renouvelables, quoi que vous ne m'avez pas posé la question, précisément pour la raison que tout le monde connaît. S'il était possible de faire renouveler son mandat, chacun aurait à l'esprit cette possibilité qui risquerait d'influer sur la manière dont on s'acquitte de ses tâches et de ses responsabilités. Je préférerais un mandat non renouvelable, comme l'avait recommandé le comité en 1984. Je trouve que c'est légèrement préférable. C'est affaire de politique pour le gouvernement et pour le Parlement. Je ne pense pas qu'il serait nécessaire d'apporter un nouveau changement. Quoi qu'il en soit, même si ce l'était, ce serait au Parlement d'en décider.

**Senator Fraser:** I have a couple of observations, if I may. Those with long institutional memories around here tell me that the Senate never adopted the Molgat-Cosgrove report.

This is a personal observation, but I think it is pertinent. I have been here eight years this month. Under this bill, if I were not grandmothere, I would be leaving. Let me tell you, the thought that I would be the most senior senator present is terrifying. A great part of the value of this place, which one appreciates more when one is here, resides in that longer institutional memory and weight of experience and expertise that comes with time and cannot come in any other way.

**Senator Chaput:** Mr. Monahan, I want to ensure I understand. Bill S-4, as it is now, is a stand-alone measure and can be addressed under section 44. If an amendment was made to Bill S-4 in regard to, for example, 12 years non-renewable and that was the only amendment brought to Bill S-4, would it still be a stand-alone measure and could it still be addressed under section 44?

**Mr. Monahan:** Yes, that would be my view.

[Translation]

**Senator Chaput:** Since the term of office for senators is closely tied to the election process, it is difficult to tackle the issue of senate tenure without tackling that of the election process.

Would it be acceptable to move an amendment that would make Bill S-4 conditional on the election process, since one could not occur without the other? Would this kind of amendment be receivable? If so, would Bill S-4, amended in this way, still come under section 44?

[English]

Would it still be a stand-alone measure?

**Mr. Monahan:** Senator, if I understand, you are proposing to link the term under Bill S-4 with some other provision around the manner in which senators are selected, or elected.

[Translation]

**Senator Chaput:** For example, if the Prime Minister appoints a senator, his or her term cannot comply with Bill S-4 until the election process has been implemented.

[English]

I am not a lawyer as you can see.

**Mr. Monahan:** The concern is that by trying to link Bill S-4 with the method of selection, you run the risk of saying that Bill S-4 is not a stand-alone measure but is part of a larger set of proposals. Therefore, it must not be regarded as one change in tenure but as an element of a larger change in the method of

**Le sénateur Fraser :** Je voudrais faire deux observations. Ceux parmi nos collègues qui ont une longue mémoire institutionnelle me disent que le Sénat n'a jamais adopté le rapport Molgat-Cosgrove.

C'est une observation personnelle, mais que je trouve pertinente. Cela fera huit ans ce mois-ci que je siège à cet endroit. Au terme de ce projet de loi, si je n'avais pas de droits acquis, je devrais partir. Laissez-moi vous dire que je trouve terrifiante la pensée que je puisse devenir le sénateur ayant le plus d'ancienneté. La valeur de notre institution tient en grande partie, et l'on s'en rend compte davantage quand on y siège, à cette longue mémoire institutionnelle et au poids de l'expérience et de l'expertise qui vient avec le temps et que l'on ne peut acquérir d'aucune autre manière.

**Le sénateur Chaput :** Monsieur Monahan, je veux m'assurer de bien comprendre. Le projet de loi S-4, dans sa forme actuelle, est une mesure autonome qui peut être prise aux termes de l'article 44. Si un amendement était apporté au projet de loi S-4, par exemple en ce qui a trait aux 12 ans non renouvelables, et si c'était le seul amendement apporté au projet de loi S-4, s'agirait-il toujours d'une mesure autonome et pourrait-elle toujours être prise aux termes de l'article 44?

**M. Monahan :** Oui, c'est ce que je pense.

[Français]

**Le sénateur Chaput :** Puisque la durée du mandat des sénateurs est liée de très près au processus d'élection, il est difficile d'aborder la question de la durée du mandat des sénateurs sans aborder celle du processus d'élection.

Serait-il acceptable de proposer un amendement qui rendrait le projet de loi S-4 conditionnel au processus d'élection, l'un ne pouvant pas survenir sans l'autre? Ce genre d'amendement est-il possible et acceptable? Si c'était le cas, le projet de loi S-4, amendé de cette façon, référerait-il encore à l'article 44?

[Traduction]

Serait-ce encore une mesure autonome?

**M. Monahan :** Si j'ai bien compris, sénateur, vous proposez de lier le mandat fixé par le projet de loi S-4 à une autre disposition relative à la façon dont les sénateurs sont choisis ou élus.

[Français]

**Le sénateur Chaput :** Par exemple, si le premier ministre nomme un sénateur, le mandat ne peut pas être de la durée prévue par le projet de loi S-4 tant et aussi longtemps que le processus d'élection n'est pas mis en vigueur.

[Traduction]

Comme vous pouvez le constater, je ne suis pas avocate.

**M. Monahan :** Le problème, c'est qu'en essayant d'associer le projet de loi S-4 au mode de sélection, on risque de dire que le projet de loi S-4 n'est pas une mesure distincte, mais qu'elle fait partie d'un ensemble de propositions. Par conséquent, il ne s'agira plus simplement d'un changement dans le mandat, mais d'un

appointment of senators. If that were so, then the danger would be that Bill S-4 would fall because it could not be deemed a stand-alone measure. In fact, the other proposed legislation would also fall. There would be a danger that by linking the two bills to consider them part of a package designed to change the method of appointment because it would be said that it is not appropriate to elect senators for life or to age 75, and that the change in tenure is part of a larger package, then the risk would be the courts would say that it is an attempt to change the method of selection of senators, which cannot be done under section 44.

**Senator Angus:** That flows directly from my earlier question on at what stage the stand-alone measure becomes effective by written or unwritten linkage. I understood your answer to Senator Chaput to mean that once there is a specific reference in Bill S-4 — amended as it would have to be to have that reference — linking it to the other bill, at that point do you feel that it would be prejudiced?

**Mr. Monahan:** Yes. I do not know what the terms of the amendment would be but the risk is that at the point when a court says that the bill is part of a larger package and not a stand-alone measure, there would be a much stronger argument and it would more likely be the case that the courts would come to that conclusion.

**Senator Angus:** I rather like the idea, but none of us knows what is behind the curtain, although it would be useful to know. Eight years seems to be a fairly appropriate term in conjunction with an elective process. However, we do not know when or if there will be such a process and so my preference is a non-renewable 10-year term. The Prime Minister seems to be flexible on the point. In that respect, I do not feel I am going against his wishes. He wants senators to be involved in the process, to be the masters of the destiny of this place and to help him to make it better.

I was pleased with your answer that you think that the bill is fine as it is and that if there is no provision or statement by the Prime Minister to indicate that it is part of an incremental process to be followed by another bill, you do not think that that kind of linkage would render it unconstitutional; is that correct?

**Mr. Monahan:** No. I do not need to repeat what I said earlier. The matter of eight or 10 years is for senators to determine. An eight- or nine-year term seems reasonable. Ten years would probably be one of the longest Senate terms of any upper chamber in the world. I am not sure if there is an upper chamber with a term of ten years.

**Senator Austin:** The House of Lords is a life term.

**Mr. Monahan:** Yes, but apart from that chamber. The sentiment in favour of a term, be it eight, nine or 10 years, as articulated by the Prime Minister reflects the fact that, notwithstanding Senator Fraser's comment about the value of seniority and experience, Canadians view an appointment for life or to age 75 as something that is inappropriate. Such a term does not enhance the reputation of this chamber to have members appointed to age 75. To have senators appointed for a term,

élément d'un plus grand ensemble visant le mode de nomination des sénateurs. Si c'était le cas, on risquerait alors de condamner le projet de loi S-4, parce qu'il ne serait plus considéré comme une mesure autonome. En fait, l'autre projet de loi tomberait aussi. C'est ce qu'on risque en associant les deux projets de loi, qui seraient perçus comme faisant partie d'un ensemble de mesures destinées à modifier le mode de nomination, et on dirait qu'il n'est pas acceptable d'élire des sénateurs à vie ou jusqu'à l'âge de 75 ans, et que la fixation du mandat fait partie d'un plus grand ensemble de mesures : les tribunaux pourraient dire qu'il s'agit d'une façon détournée de changer le mode de sélection des sénateurs, ce qu'interdit l'article 44.

**Le sénateur Angus :** Cela découle directement de la question que j'ai posée plus tôt, sur le moment auquel une mesure autonome entre en vigueur, en raison d'un lien écrit ou non. Si j'ai bien compris votre réponse au sénateur Chaput, toute mention dans le projet de loi S-4, avec cette référence, cette association à l'autre projet de loi, pourrait à votre avis compromettre celui-ci?

**M. Monahan :** Oui. Je ne sais pas comment serait libellé l'amendement, mais dès qu'un tribunal dira que le projet de loi fait partie d'un ensemble de mesures législatives, qu'il n'est pas indépendant d'autre mesure, le risque sera plus grand, l'argument plus défendable, et il est plus probable que les tribunaux en viendront à cette conclusion.

**Le sénateur Angus :** J'aime bien cette idée, mais personne ne sait ce qui se cache dans cette boîte-cadeau, et on aimerait bien savoir. Un mandat de huit ans semble convenable, s'il est associé au processus électoral. Nous ne savons toutefois pas si ce processus électoral existera, ni quand, et je préfère donc un mandat non renouvelable de 10 ans. Le premier ministre semble vouloir faire preuve de souplesse. Voilà pourquoi je ne pense pas le contrarier par cette proposition. Il veut que les sénateurs participent au processus, qu'ils soient maîtres de leur destin ici et qu'ils l'aident à améliorer les choses.

J'ai été ravi de vous entendre dire qu'à votre avis le projet de loi est très bien tel quel, et que si aucune disposition ou déclaration du premier ministre n'indique qu'il s'agit d'un processus graduel et qu'il serait suivi par un autre projet de loi, alors, ce genre de lien ne le rendrait pas inconstitutionnel, n'est-ce pas?

**M. Monahan :** Non. Je n'ai pas à répéter ce que j'ai dit plus tôt. C'est aux sénateurs de décider si ce sera huit ou dix ans. Un mandat de huit ou neuf ans semble raisonnable. Le mandat de 10 ans serait probablement le plus long mandat sénatorial au monde. Je ne sais pas s'il y a une autre chambre haute qui prévoit un mandat de 10 ans.

**Le sénateur Austin :** À la Chambre des lords, on est sénateur à vie.

**M. Monahan :** Oui, c'est la seule exception. Le sentiment populaire en faveur d'un mandat de huit, neuf ou 10 ans, comme l'a présenté le premier ministre, montre bien qu'aux yeux des Canadiens, une nomination à vie ou jusqu'à l'âge de 75 ans est inacceptable, malgré l'argument du sénateur Fraser sur la valeur de l'ancienneté et de l'expérience. Une nomination jusqu'à l'âge de 75 ans ne rehausse en rien la réputation de cette chambre. Il est plus souhaitable de nommer les sénateurs pour un mandat fixe, en



recognizing the balance between experience and so on, is desirable. It would enhance to a degree the sense that the Senate is not there to provide individuals with a position for the remainder of their working lives.

**Senator Tkachuk:** I have a supplementary to my earlier line of questioning. With regard to the eight-year term, current senators are grandfathered or grandmothers in Bill S-4 so there would be no opportunity for a prime minister, over eight years, to appoint anyone. Some 90 of us will retire over the next number of years so the appointment process would take place over time as senators retire.

**Mr. Monahan:** Yes, with due respect, senator, that is not an answer to the point.

**Senator Tkachuk:** I am asking the question.

**Mr. Monahan:** Over time, these grandparented senators would eventually retire and then you would be faced with, assuming no other change, a situation wherein the entire membership of the Senate would turn over in an eight-year period. It seems appropriate to have a term of that nature or magnitude and I would favour a non-renewable term.

**The Chairman:** Dean Monahan, thank you for taking the time to appear today. Your testimony will be useful to the committee's deliberations on its report on Bill S-4.

[Translation]

Honourable senators, we shall resume our hearing. We will now welcome our former colleague, the Honourable Gérald Beaudoin, Professor Emeritus at the Faculty of Law of the University of Ottawa, as well as Mr. Gérald Tremblay, a partner with McCarthy Tétrault. Welcome, Senator Beaudoin. The floor is yours.

**Hon. Gérald-A. Beaudoin, Professor Emeritus, Faculty of Law, University of Ottawa, as an individual:** Mr. Chairman, it is with great pleasure that I appear before you today. I am very pleased to be testifying on a subject of constitutional law, because that is what I have been teaching for most of my life.

[English]

It is a great pleasure to be back in the Senate today to say a few words concerning Bill S-4.

Many countries have reformed their upper house — the Americans in 1913, the Germans and many others — but we are the only great democracy, together with Great Britain, to have a second house that is not elected. Prima facie, I am here as a professor and a former senator, but I am dealing with legality only. If you ask me whether I am in favour of an elected Senate, I will say yes, for just one reason — it is more democratic. Perhaps we missed the boat and we are very late to do it, but still I am in favour of an elected Senate.

Is Bill S-4 constitutional? Yes, in my opinion, I have no doubt that it is constitutional.

reconnaissant la nécessité de maintenir l'équilibre entre l'expérience et le reste. On n'aurait plus l'impression que le Sénat existe pour offrir à certaines personnes un poste pour le reste de leur vie professionnelle.

**Le sénateur Tkachuk :** J'ai une question complémentaire à celle que j'ai posée plus tôt. Au sujet du mandat de huit ans, les sénateurs actuels ont des droits acquis en vertu du projet de loi S-4; le premier ministre ne pourrait donc nommer aucun sénateur avant huit ans. Environ 90 d'entre nous prendront leur retraite au cours des prochaines années et le processus de nomination s'étalerait au fur et à mesure que les sénateurs prendront leur retraite.

**M. Monahan :** Oui, mais sauf votre respect, sénateur, ce n'est pas une réponse à ce qui a été dit.

**Le sénateur Tkachuk :** Je pose la question.

**M. Monahan :** Avec le temps, ces sénateurs disposant de droits acquis en viendraient à prendre leur retraite et si rien ne change, on se retrouverait dans une situation où tous les membres du Sénat seraient renouvelés sur une période de huit ans. Un mandat de cette durée me semble convenir et je serais aussi en faveur d'un mandat non renouvelable.

**Le président :** Monsieur Monahan, merci d'avoir pris le temps de témoigner devant nous aujourd'hui. Vos propos seront utiles pour les délibérations du comité sur le projet de loi S-4.

[Français]

Honorables sénateurs, nous reprenons la séance. Accueillons maintenant notre ancien collègue, l'honorable Gérald Beaudoin, professeur émérite à la faculté de droit de l'Université d'Ottawa ainsi que M. Gérald Tremblay, associé au cabinet d'avocats McCarthy Tétrault. Je vous souhaite la bienvenue. Sénateur Beaudoin, la parole est à vous.

**L'honorable Gérald-A. Beaudoin, professeur émérite, Faculté de droit, Université d'Ottawa, à titre personnel :** Monsieur le président, c'est pour moi un grand plaisir de comparaître aujourd'hui devant vous. C'est formidable de témoigner sur un sujet du droit constitutionnel parce que c'est ce que j'ai enseigné presque toute ma vie.

[Traduction]

Je suis vraiment content de revenir au Sénat pour vous dire quelques mots au sujet du projet de loi S-4.

Beaucoup de pays ont procédé à une réforme de leur chambre haute, comme les Américains en 1913, les Allemands et bien d'autres. Nous sommes toutefois la seule grande démocratie, avec la Grande-Bretagne, à avoir une chambre haute non élue. Je suis ici à titre de professeur, je suis un ancien sénateur, mais je ne vous parlerai que des aspects juridiques. Si vous me demandez si je suis pour un Sénat élu, je répondrai que oui, pour la simple raison que c'est plus démocratique. Peut-être avons-nous raté le coche, peut-être sommes-nous des retardataires, mais je suis en faveur d'un sénat élu.

Le projet de loi est-il constitutionnel? Oui. À mon avis, je suis persuadé qu'il est constitutionnel.

*[Translation]*

The wish is to limit the term of office of senators. It was done in 1965, and the desire is to do so again soon, or this year. We do not know the future, but in my opinion, it is the same thing once again. It is much broader in scope, of course, but this is still an issue of Senate tenure.

I believe that section 44 of the Constitutional Act applies. In the Supreme Court decision of 1980, it says that the fundamental aspects of the Senate must not be tampered with. This is true. But we must not forget that in 1982, when we repatriated the Constitution, we created an amending formula with sections 41, 42, 43, 44, and so on.

In my opinion, that is what should guide us. The Canadian Parliament may unilaterally state that from now on, a senator's term of office will be eight years.

I discussed this with my former colleague, Senator Murray, who suggested going before the Supreme Court. I have nothing against the Supreme Court, I have a great deal of regard for that institution, but if there is something that should be decided by Parliament, then that is indeed what Parliament may do.

I thus conclude that Bill S-4 may be passed without it being necessary to turn to the Supreme Court. Section 44 states:

*[English]*

It is only the length of senators' terms, which is before us. The federal government can act unilaterally, subject to sections 41 and 42. Section 41 is unanimity; section 42 is 7-50 and is in four parts: the powers of the Senate; the number of senators per province; the method of the selection of senators; and the residence qualifications of senators. However, under section 42, there are four domains that we have to follow.

In this regard, I do not see any problem, but some people have raised an important point. We know that Bill S-4 is possible; we know that Bill S-4, in itself, is constitutional. However, we do not know what will happen in the fall; we do not know what will happen with the next piece of legislation. I have come to the conclusion that phase one, although related to phase two — if we come to phase two — stands alone. It is a phase in and of itself.

I repeat that I think it is constitutional, but the minute we hear about what will take place after that, then we are into phase 2, and of course phase 2 is 7-50. We cannot change the number of senators per province except with 7-50. If we change the number, if we change the mode of selection, it is 7-50.

One point that is really difficult is what if you want to abolish the Senate? In my opinion, it is unanimity because it is in section 41. The Senate is an institution and is part of the amendment formula, and to change the amendment formula you need unanimity as stated in section 41. Consequently, if you want

*[Français]*

On veut restreindre la durée du mandat des sénateurs. On l'a fait en 1965 et on voudrait le faire ces jours-ci ou cette année. On ne connaît pas l'avenir mais à mon avis c'est encore la même chose. C'est beaucoup plus considérable, bien sûr, mais il est encore question de la durée du mandat au Sénat.

Je pense que l'article 44 de la Loi constitutionnelle s'applique. Dans l'affaire de la Cour suprême de 1980, on a dit qu'il ne fallait pas toucher aux domaines fondamentaux du Sénat. C'est vrai. Mais il ne faut pas oublier qu'en 1982 on a rapatrié la Constitution, on a fait une formule d'amendement avec les articles 41, 42, 43, 44, et cetera.

D'après moi, c'est ce qui doit nous gouverner. Le Parlement canadien peut unilatéralement dire que dorénavant la durée du mandat des sénateurs sera de huit ans.

J'en ai parlé avec mon ancien collègue, le sénateur Murray, qui suggère d'aller devant la Cour suprême. Je n'ai rien contre la Cour suprême, j'ai beaucoup d'estime pour cette institution, mais s'il y a quelque chose qui doit être décidé au Parlement, c'est bien ce que le Parlement peut faire.

J'en arrive donc à la conclusion que le projet de loi S-4 peut être adopté sans qu'il soit nécessaire d'aller devant la Cour suprême. L'article 44 dit :

*[Traduction]*

Il ne s'agit que de modifier le mandat des sénateurs, ce dont nous sommes saisis. Le gouvernement fédéral peut agir unilatéralement en vertu des articles 41 et 42. L'article 41 exige l'unanimité; l'article 42 exige l'accord de sept provinces représentant 50 p. 100 de la population du pays et compte quatre parties : le pouvoir du Sénat, le nombre de sénateurs par province, la façon de choisir les sénateurs et les conditions relatives à leur domicile. Toutefois, en vertu de l'article 42, il y a quatre domaines applicables.

À ce sujet, je n'entrevois pas de problème, mais certaines personnes ont soulevé une objection importante. Nous savons que le projet de loi S-4 est possible. Nous savons que le projet de loi S-4, en soi, est constitutionnel. Nous ne savons pas toutefois ce qui se produira cet automne ni ce qu'il adviendra du prochain projet de loi. J'en suis venu à la conclusion que la première étape, bien qu'associée à la deuxième, si elle est proposée, est une étape indépendante. C'est une étape en soi.

Je vous répète que j'estime que c'est constitutionnel. Toutefois, dès que nous entendrons parler de ce qui se passera après, nous entamerons la deuxième phase, soit la phase 7-50. Nous ne pouvons modifier le nombre de sénateurs par province sans avoir recours à la formule 7-50. Si nous modifions le nombre de sénateurs, il faut alors modifier le mode de sélection, soit par le biais de la formule 7-50.

Il y a une autre question épineuse, soit celle de savoir ce qu'il adviendra si on veut abolir le Sénat. À mon avis, cela exige l'unanimité en vertu de l'article 41. Le Sénat est une institution et fait partie de la formule d'amendement. Pour changer cette formule, vous devez obtenir l'unanimité, comme le dit l'article 41.

to abolish the Senate, you need Ottawa and the 10 provinces on side. Some people say, “Yes, but it could be challenged in the Supreme Court.” Perhaps the court will not be so severe, if I could use that term.

However, section 41 is there, it is the amendment formula, and there is no doubt that the Senate is involved in the amendment of the Constitution — differently from the House of Commons, but the Senate is there. For the number of seats for each province, the method of selecting senators, the powers of the Senate, is always 7-50, but the abolition is, in my opinion, a question that comes under section 41. To abolish the Senate you need unanimity.

The provinces are divided. That is part of federalism. Some people say all avenues are blocked, so we should forget about this, there is no solution; some provinces are talking about abolishing the Senate and so on. However, in my opinion, we have to do something. The Senate is very important because it improves the legislation of the House of Commons. It is an institution. The raison d’être of the Senate is to change and to improve the system. I am strongly against the abolition of the Senate, but I am obliged to say that to abolish the Senate requires unanimity. That is important, because unanimity and 7-50 are very different.

This is all I have to say to start with. I have heard my good friend, Mr. Monahan, this morning, and yesterday I heard Mr. Peter Hogg, and we agree on many aspects, except perhaps the abolition of the Senate and except perhaps the Supreme Court. I was surprised yesterday when some people asked what happened to the Supreme Court. The Supreme Court is right in section 41. You cannot change the composition of the Supreme Court except by unanimity. If you cannot do that, you cannot be against the existence of the Supreme Court.

I will end there, and I would be quite pleased to answer your questions.

**The Chairman:** Thank you, Professor Beaudoin.

[*Translation*]

**Gérald R. Tremblay, partner, McCarthy Tétrault, as an individual:** Mr. Chairman, I am very honoured to have been invited to come to speak to you. We are discussing a very important stage in our evolution as a country. I must thank those who thought to invite me.

[*English*]

For me, this is very humbling, because the person who spoke before me is the person who formed me. Despite the fact that he looks younger than me, I studied law at the University of Ottawa, and he was my teacher. Everything I know, I owe to him. Besides that, we have the same first name in the common, Gérald-A. and Gérald R., so you have to know that Gérald R. was formed by Gérald-A. The only thing missing, and I say this with all humility, is that I am not “honourable.” What can I say?

Par conséquent, si on veut abolir le Sénat, il faut qu’Ottawa et les 10 provinces soient d’accord. Certains disent que ça pourrait être contesté devant la Cour suprême. Mais la Cour ne fera peut-être pas preuve d’autant de sévérité, si je puis m’exprimer ainsi.

L’article 41 existe, il s’agit de la formule d’amendement et il ne fait aucun doute que le Sénat participe à la procédure d’amendement de la Constitution mais d’une façon différente de la Chambre des communes. Si on veut changer le nombre de sièges par province, la manière de choisir les sénateurs, ou encore les pouvoirs du Sénat, il faut avoir recours à la formule 7-50. Pour abolir le Sénat, il faut l’unanimité.

Les provinces sont partagées. Ça fait partie intégrante du fédéralisme. Certains disent que toutes les issues sont bloquées, qu’on devrait laisser tomber parce qu’il n’y a pas de solution; certaines provinces parlent d’abolir le Sénat. À mon avis, il faut faire quelque chose. Le Sénat est une institution très importante car il améliore les lois de la Chambre des communes. Il s’agit d’une institution. La raison d’être du Sénat est de modifier et d’améliorer le système. Je m’oppose farouchement à l’abolition du Sénat, mais je suis obligé de vous dire que pour abolir le Sénat il faut obtenir le consentement unanime. Ce détail est très important, car l’unanimité et la formule 7-50 sont deux choses très différentes.

C’est tout ce que j’ai à dire pour le moment. J’ai écouté le témoignage ce matin de mon bon ami, M. Monahan, ainsi que celui de M. Peter Hogg hier. Nous sommes d’accord sur bien des points sauf peut-être l’abolition du Sénat et peut-être aussi la question de la Cour suprême. J’étais surpris hier lorsque certaines personnes ont demandé ce qu’il en était pour la Cour suprême. La Cour suprême se trouve dans l’article 41. Vous ne pouvez changer la composition de la Cour suprême sans avoir obtenu le consentement unanime. Si vous ne pouvez pas l’obtenir, alors vous ne pouvez pas vous opposer à l’existence de la Cour suprême.

Cela conclut mon exposé. Je suis prêt à répondre à vos questions.

**Le président :** Merci, professeur Beaudoin.

[*Français*]

**Gérald R. Tremblay, associé, McCarthy Tétrault, à titre personnel :** Monsieur le président, je suis très honoré d’avoir été invité à m’adresser à vous. Il s’agit ici d’une étape très importante dans notre évolution canadienne. Je tiens à remercier ceux qui ont eu l’idée de m’inviter.

[*Traduction*]

Je prends humblement la parole parce que le témoin qui m’a précédé est la personne à qui je dois ma formation. Bien qu’il ait l’air plus jeune que moi, c’était mon professeur de droit à l’Université d’Ottawa. Je lui dois toutes mes connaissances. De plus, nous partageons le même prénom; vous devez donc savoir que Gérald-A. a formé Gérald R. Et la seule chose qui manque maintenant, et je le dis en toute humilité, c’est que je n’ai pas le titre d’ « honorable ». Que puis-je ajouter?

**Mr. Beaudoin:** It will come.

**Mr. Tremblay:** Then we cannot have an elected Senate, can we?

[*Translation*]

At the outset, I would say that it is important for a democracy, from time to time, the review its institutions. That is an important aspect of life.

[*English*]

You need to take stock of where you are and ask whether you should go somewhere else.

[*Translation*]

These introspective reviews are very important.

We must also be open to reform, but it must be motivated by the right reasons. A public opinion a consensus will have to be reached or brought about in the Canadian electorate among Canadian citizens, that Senate reform is needed, not because the Senate has not played its role, nor because the Senate is a useless institution; quite the contrary.

I know several of you. I have good friends who served as senators and some who serve today. Over the years, I have followed the deliberations of the Senate. Anyone following these things closely realizes to what extent a second house is useful, and is in fact essential.

Over the course of Canadian history, extremely important events have unfolded here in the upper chamber. Very significant amendments to some legislation were made here. Public debates were provoked by positions that were taken in the Senate. The debates surrounding the free trade agreement are one example of that. It was in the Senate, rightly or wrongly, that an extremely serious debate was held that forced a second substantive debate, one that finally brought about understanding across the country of why the Free Trade Agreement was passed and the reasons why some supported it and others opposed it. The Senate was the important setting for this debate, which was of paramount importance.

We are therefore discussing reform, but not necessarily in order to court public opinion.

If you think that Senate reform will appeal to public opinion, look at current American public opinion regarding the United States Congress. The level of dissatisfaction is such that people say the Houses are ineffective. According to the polls, almost 60 per cent of American citizens feel that the system does not work. That therefore says that a better system will not necessarily improve public opinion.

Reforms should not be carried out because there is a temporary call from public opinion, they should be carried out because after giving it sufficient thought, we have arrived at the conclusion that it must be done.

**M. Beaudoin :** Ça viendra.

**M. Tremblay :** Alors, on ne peut pas avoir un Sénat élu, n'est-ce pas?

[*Français*]

Pour commencer, je dirai qu'il est important pour une démocratie de revoir, de temps à autre, ses institutions. Voilà un aspect important de la vie.

[*Traduction*]

Vous devez réfléchir à où vous vous trouvez et vous demander si vous ne devriez pas aller ailleurs.

[*Français*]

Ces introspections sont très importantes.

Il faut également être ouvert à la réforme, mais il faut qu'elle soit motivée par les bonnes raisons. Or, il faudrait au moins dégager un consensus, ou provoquer un consensus, dans l'opinion publique, dans l'électorat canadien et chez les citoyens canadiens, selon lequel si on a besoin d'une réforme du Sénat, ce n'est pas parce que le Sénat n'a pas rempli son rôle ou que le Sénat est une institution inutile; au contraire.

Je connais plusieurs d'entre vous. J'ai de bons amis qui ont été sénateur et qui le sont aujourd'hui. Au cours des années, j'ai suivi les travaux du Sénat. Quiconque regarde les choses de plus près réalise à quel point une deuxième chambre est d'une utilité, voire d'une nécessité totale.

Au cours de l'histoire du Canada, des événements extrêmement importants se sont déroulés ici à la Chambre haute. Des amendements très importants à certaines législations ont été apportés ici. Des débats publics furent provoqués par des prises de position au Sénat. On peut citer, par exemple, les débats entourant l'Accord du libre-échange. C'est au Sénat, à tort ou à raison, que s'est tenu le débat extrêmement sérieux qui a obligé un deuxième débat de fond, et qui a finalement mené à une compréhension à travers le Canada à savoir pourquoi l'Accord de libre-échange fut adopté et les raisons pour lesquelles certains s'y opposaient et d'autres l'appuyaient. Le Sénat a été le lieu important d'un tel débat, qui revêtait une importance capitale.

On parle donc de réforme, mais pas nécessairement pour plaire à l'opinion publique.

Si vous pensez qu'une réforme du Sénat plaira à l'opinion publique, regardez l'opinion publique actuelle sur le Congrès aux États-Unis. Le taux d'insatisfaction est tel que les gens disent que les Chambres sont inefficaces. Selon les sondages, près de 60 p. 100 des citoyens américains affirment que le système ne fonctionne pas. C'est donc dire qu'un meilleur système ne rehausse pas nécessairement l'opinion publique.

Les réformes se font non pas parce qu'il y a un mouvement temporaire de l'opinion publique, elles se font parce qu'après mûre réflexion on en arrive à la conclusion qu'elles doivent se faire.

Democratically speaking, I agree with Professor Beaudoin. It is clear that it should not be the norm that, in its absolute discretion, the executive appoint the legislator. In the general theory of the separation of powers, the legislators legislate and the executive carries out the intentions of the legislators.

There is coherent system in which the executive appoints the legislator who subsequently gives the exit instructions. All of this reflects 500 years of history; taking us back to the English barons and the House of Lords, the British Upper Chamber which was the most important.

What was it to be a real citizen at that time? The most important people of that era were those who owned land, that was the most important thing, and a true Englishman was a landowner. It is for this reason that it is mentioned in the Constitution that a senator must be a landowner. That is the tradition.

However, we do not get rid of a tradition in a cavalier fashion; it must be done circumspection, as it may sometimes unbalance the organization overall. This means that in time, we should have an elected Senate. But in order to do so, it is true that constitutional amendments are necessary, but much can be done without constitutional amendment.

Incidentally, there are practices that have been established over the years that have become constitutional conventions without the texts ever having been touched. Take, for example, the appointment of judges. The Canadian Constitution simply states that the Governor General will appoint judges. Nowhere is it written that there will be a judicial council or committees of the Bar.

If we want to appoint a judge, a committee of the Judicial Council must be consulted. I do not believe that a superior court could deem the appointment of a judge by the Governor General, signed by her hand, to be illegal because a committee was not consulted. Today, no government would do so without organizing a committee. Mechanisms can be put in place that would not require any of those big constitutional sessions, where everyone wants to bring his or her particular issue to the table, which means that nothing never comes of these sessions.

As far of the legality of Bill S-4 is concerned, we can say without hiding our heads in the sand that Bill S-4 alone, without being tied to a bigger project, would not have been proposed. I agree with Professor Beaudoin. If it is legal to move from lifetime appointments to those which end at the age of 75 years, it is also legal to do something else. As lifetime appointments were not written in stone, neither would terms of office until the age of 75.

The way in which the Constitution Act of 1867 is drafted is interesting. In one section, it says that a senator is appointed for life and in the next section it says that a senator is appointed until the age of 75. That means that in order to respect the intention of the legislators, a senator, in order to be in office for life, would have to die before the age of 75.

Sur le plan démocratique, je suis d'accord avec le professeur Beaudoin. Il est évident qu'il n'est pas normal que dans sa discrétion absolue, l'exécutif choisisse le législateur. Dans la théorie générale de la séparation des pouvoirs, le législateur légifère et l'exécutif exécute l'intention du législateur.

On se trouve dans une circularité parfaite dans laquelle l'exécutif nomme le législateur, lequel, par la suite, donne les instructions. Tout cela reflète 500 ans d'histoire avec les barons anglais, la Chambre des lords, la Chambre haute qui était la plus importante.

Être un vrai citoyen à cette époque c'était quoi? Les plus importants citoyens du temps étaient ceux qui possédaient de la terre, c'était la chose la plus importante et un vrai Anglais de souche possédait de la terre. C'est pour cette raison que dans la Constitution il était mentionné qu'un sénateur devait être propriétaire terrien. C'était la tradition.

Toutefois, on ne se débarrasse pas d'une tradition avec une taloche, il faut le faire avec circonscription car cela peut parfois débalancer l'ensemble de l'organisme. Cela signifie qu'éventuellement on devrait avoir un Sénat élu. Mais pour ce faire, il est vrai que des amendements constitutionnels sont nécessaires, mais beaucoup peut être atteint sans amendement constitutionnel.

Incidentement, il y a des pratiques qui se sont établies au cours des années qui sont devenues des conventions constitutionnelles sans jamais toucher aux textes. Prenons l'exemple de la nomination des juges. La Constitution canadienne dit simplement que le gouverneur général nomme les juges. Nulle part il n'est écrit qu'il y aura le conseil de la magistrature ou des comités du Barreau.

Si on veut nommer un juge, il faut consulter le comité du conseil de la magistrature. Je ne pense pas qu'une cour supérieure pourrait dire que la nomination d'un juge par le gouverneur général, signée de sa main, serait illégale parce que les comités n'ont pas été consultés. Aujourd'hui, aucun gouvernement ne le ferait sans former un comité. On peut mettre en place des mécanismes qui n'entraînent pas ces grandes sessions constitutionnelles, où chacun veut amener son petit problème particulier sur la table, ce qui fait qu'on n'en sort jamais.

Quant à la légalité du projet de loi S-4, on peut dire sans se mettre la tête dans le sable, que le projet de loi S-4 seul, sans être rattaché à un plus grand projet, n'aurait pas été proposé. Je suis d'accord avec le professeur Beaudoin. S'il est légal de partir de la nomination à vie et la réduire à 75 ans, il est légal aussi de faire autre chose. Puisque la nomination à vie n'était pas coulée dans le ciment, le mandat jusqu'à l'âge de 75 ans ne l'est certainement pas non plus.

J'ai trouvé intéressant la façon dont est écrite la Loi constitutionnelle de 1867. Dans un article, on dit qu'un sénateur est nommé à vie et à l'article suivant on dit qu'il est nommé jusqu'à 75 ans. Cela veut donc dire que pour respecter l'esprit du législateur, il faudrait que le sénateur, pour pouvoir siéger à vie, meure avant 75 ans.

Historically speaking, we understand where this incongruity comes from, but it is still amusing for someone reading the text to realize that life must necessarily end before the age of 75.

At the time when the legislative council existed, care was taken in section 72 to state the following:

The Legislative Council of Quebec shall be composed of Twenty-four Members... each holding office for the Term of his Life, unless the Legislative of Quebec otherwise provides...

If we apply the general principles of interpretation and section 72 gives the legislature the power to “otherwise provide,” are we to infer that the federal legislator did not have the same power because it was not stipulated in the Constitution Act of 1867? We cannot say that it did not occur to them because the rest of the text deals with senators.

The Qualifications of the Legislative Councillors of Quebec shall be the same as of those of Senators.

In 1867, the Parliament in London had thought of giving the power to reduce the term to the legislature. When we look at the provision in the 1867 Constitution Act on the Senate, we see that this reservation does not appear. It could be argued that Parliament’s intent was to make that untouchable. However, it is too late to argue that that was the intent, because the term was set at age 75, and this went unchallenged.

I would also like to say that we have to give some meaning to all of the provisions regarding constitutional amendment. Section 44 states:

Parliament may exclusively make laws amending the Constitution of Canada in relation to the executive government of Canada or the Senate.

There would be a strong legal basis for saying that it can do everything regarding the Senate, except that which is excluded in the other sections.

Those are my comments. Once again, I thank you for inviting me to appear before the committee, and I will be pleased to listen to your questions and to Senator Beaudoin’s answers. If I can add anything, I would be pleased to do so.

[English]

**Senator Austin:** I appreciate having this opportunity to question our two witnesses. My old colleague and friend Senator Beaudoin and I have had discussions even on television with respect to these issues. I will come to that in a moment.

I want to ask each of you a question.

**Senator Angus:** You are on television now, by the way, senator.

**Senator Austin:** I like to ignore that because I am not somebody who wants to be a celebrity. I am more interested in the substance than the presentational side of this.

Sur le plan historique, on comprend d’où vient cette incongruité, mais il est quand même amusant pour la personne qui lit le texte de constater que la vie doit nécessairement se terminer avant l’âge de 75 ans.

À l’époque où le conseil législatif existait, on avait pris la peine, à l’article 72, de dire ceci :

Le conseil législatif se compose de 24 membres. Ils seront nommés à vie à moins que la législature du Québec n’en ordonne autrement.

Si on applique les principes généraux d’interprétation, et l’article 72 donne le pouvoir à la législature d’en ordonner autrement, ne peut-on pas en déduire que le législateur fédéral n’avait pas le même pouvoir parce qu’il n’a pas été réservé dans la Loi constitutionnelle de 1867? On ne peut pas dire qu’ils n’y ont pas pensé parce que tout le reste est relié aux sénateurs.

Les qualifications des conseillers législatifs du Québec seront les mêmes que celles des sénateurs.

En 1867, le Parlement de Londres avait à l’esprit de laisser à la législature le pouvoir de réduire le mandat. Lorsqu’on examine la disposition de la Loi constitutionnelle de 1867 concernant le Sénat, on voit que la même réserve n’existe pas. On pourrait argumenter et dire que l’intention du législateur était de faire que cela soit intouchable. Mais il est trop tard pour plaider cette intention parce que le mandat a été limité à l’âge de 75 ans et ce, sans contestation.

J’aimerais dire également qu’il faut donner un sens à l’ensemble des dispositions sur l’amendement à la Constitution. L’article 44 dit :

Le Parlement a compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral au Sénat.

Il serait solide en droit de dire qu’il peut tout faire concernant le Sénat, sauf ce qui est exclu dans les autres articles.

Voilà les remarques que je voulais faire. Encore une fois, je vous remercie de m’avoir invité et j’écouterai avec plaisir les questions que vous poserez et les réponses que donnera le sénateur Beaudoin et si je peux ajouter quelque chose, il me fera plaisir de le faire.

[Traduction]

**Le sénateur Austin :** Je suis ravi d’avoir l’occasion de poser des questions à nos deux témoins. J’ai déjà participé à des discussions télévisées sur ces questions avec mon ami et ancien collègue, le sénateur Beaudoin. J’y reviendrai dans un instant.

D’abord j’aimerais vous poser à chacun une question.

**Le sénateur Angus :** Vous êtes actuellement à la télévision, sénateur.

**Le sénateur Austin :** Je préfère faire fi de la télévision, car je ne veux pas être une célébrité. Le fond m’intéresse beaucoup plus que la forme.

My question is about the \$4,000-dollar qualification; would you explain to us that if we introduced a bill removing that property qualification, could that be done under section 44?

**Mr. Beaudoin:** I think so. As Professor Tremblay said, it is based on the question of property.

Mr. Cartier was very conservative, in a way. He said that the House of Commons, although very important, had to be “stopped,” to a certain extent, and so he thought about a second house, which is our Senate.

**Senator Austin:** I will explain my question further. If in 1867 you had asked the so-called Fathers of Confederation, particularly those from Quebec, whether the property provision of \$4,000 was an essential characteristic of the Senate they were creating, would they have said yes?

**Mr. Beaudoin:** Yes.

**Senator Austin:** You both agree that they would have said yes.

Can an essential characteristic of the Senate be changed under section 44 or does it have to be interpreted into the convention? Take the 1980 reference in which the Supreme Court said that it was a fundamental and essential characteristic. Surely that precedent would apply to the \$4,000 property qualification. If that was an essential characteristic then, it is an essential characteristic today and could not be changed by section 44. An essential characteristic is something that the provinces have control over under the amending formula. Would you accept that argument?

**Mr. Tremblay:** Could you say in 2006 that \$4,000 is an essential characteristic of anything?

**Senator Austin:** Could you say that the Constitution and provisions of the Constitution are subject to a doctrine of atrophy?

**Mr. Tremblay:** Maybe, yes.

**Senator Austin:** Is that where you are going with your question? I would not agree with that. A constitution stands until it is amended.

**Mr. Tremblay:** I will give you an example. At one time, \$200 for jurisdictional purposes was the threshold for a provincially appointed judge. More than that was deemed so much that it applied to a superior court justice appointed at the federal level. The Supreme Court said \$200 in 1867 and the Quebec legislature said it will be \$5,000 or so now, although I do not remember the exact figure. The Supreme Court approved that because you have to adapt with the times, and today it stands at \$75,000. Things evolve.

**Mr. Beaudoin:** In response to the question, I say that it falls under section 44.

Ma question porte sur la condition de 4 000 \$. Pourrions-nous présenter un projet de loi qui supprimerait la possession d'une propriété d'une valeur de \$4000 en vertu de l'article 44?

**M. Beaudoin :** Je pense que oui. Comme l'a dit le professeur Tremblay, c'était fondé sur la possession d'une propriété.

D'une certaine façon, l'on pourrait dire que M. Cartier était très conservateur. Il a dit qu'il fallait dans une certaine mesure mettre un frein à la Chambre des communes en dépit de son importance et c'est ainsi qu'il a songé à une autre chambre, qui est notre Sénat.

**Le sénateur Austin :** Je vous explique ma question. Si en 1867 on avait demandé aux soi-disant Pères de la Confédération, surtout à ceux du Québec, si la possession d'une propriété d'une valeur de 4 000 \$ était une caractéristique essentielle du Sénat, auraient-ils dit que oui?

**M. Beaudoin :** Oui.

**Le sénateur Austin :** Vous êtes tous les deux d'accord pour dire que les Pères de la Confédération auraient répondu oui.

Est-ce qu'une caractéristique fondamentale du Sénat peut être modifiée en vertu de l'article 44, ou faut-il l'interpréter dans la Convention? Songez à la référence de 1980, dans laquelle la Cour suprême a dit qu'il s'agissait d'une caractéristique fondamentale et essentielle. Ce précédent s'appliquerait assurément à la possession d'une propriété d'une valeur de 4 000 \$. S'il s'agissait d'une caractéristique essentielle à l'époque, et cette caractéristique est toujours essentielle de nos jours et ne peut pas être modifiée par l'article 44. Les provinces exercent un pouvoir sur une caractéristique essentielle grâce à la formule d'amendement. Êtes-vous d'accord?

**M. Tremblay :** Pouvez vous dire en 2006, que 4 000 \$ soit une caractéristique essentielle de quoi que ce soit?

**Le sénateur Austin :** Pouvez-vous dire que la Constitution et ses dispositions sont assujetties à la doctrine de l'atrophie?

**M. Tremblay :** Peut-être, oui.

**Le sénateur Austin :** Est-ce la tangente que prend votre question? Je ne suis pas d'accord avec ça. La Constitution reste en vigueur jusqu'à ce qu'elle soit modifiée.

**M. Tremblay :** Je vais vous donner un exemple. À une certaine époque, un juge nommé au niveau provincial, pour des raisons de compétence, recevait un maximum de 200 \$. Plus de 200 \$ semblerait tellement exorbitant que ça ne s'appliquait qu'à un juge de la Cour suprême nommé au niveau fédéral. La Cour suprême a parlé de 200 \$ en 1867 et la législature du Québec d'environ 5 000 \$, bien que je ne me rappelle plus du montant exact. La Cour suprême a approuvé ce changement parce qu'il faut s'adapter à l'époque, et de nos jours ce chiffre est de 75 000 \$. Les choses changent.

**M. Beaudoin :** Pour répondre à votre question, je dis qu'il s'agit de l'article 44.

[Translation]

Subject to sections 41 and 42, Parliament has exclusive jurisdiction to make laws amending the Constitution in relation to the Senate.

[English]

In 1867, \$4,000 was a good deal of money and could equate \$150,000 in today's terms, although I do not know for certain.

**Senator Angus:** Someone said \$750,000.

**Mr. Tremblay:** No one would accept the job today.

**Mr. Beaudoin:** However, they never changed it and sections 41 and 42 are special — unanimity and 7-50. All the rest falls under section 44. We are not talking about the \$4,000 so it comes under section 44.

**Senator Austin:** They did not change it in 1982 and kept the \$4,000 figure in our Constitution. When we are elevated to the Senate, we are obliged to sign a legal declaration that we are of the net value of \$4,000. You are saying that we could change that amount under section 44.

**Mr. Beaudoin:** Yes, of course. Why not?

**Senator Austin:** As well, we could reduce the age of senators, which is what Bill S-4 proposes; is that correct?

**Mr. Beaudoin:** Yes.

**Mr. Tremblay:** That raises the question: Could we dispense totally with that? The fact that you attach a dollar amount to it is one thing but could a person who has declared bankruptcy be a senator? The Charter of Rights would say that because you were bankrupt once does not mean that you cannot be raised from the ashes.

**Senator Austin:** We could make the provision unilaterally in Parliament that \$4,000 should be \$750,000, if we wanted to do so. That is the essence of your testimony.

**Mr. Beaudoin:** It is only in Quebec, do not forget.

[Translation]

**Senator Dawson:** In Quebec, it is in a district, while in Canada it is anywhere in the province.

**Mr. Beaudoin:** The situation is different in Quebec.

**Senator Dawson:** In Quebec, it is in a district, but in the other provinces, it is in the province.

**Mr. Beaudoin:** People say that Quebec is distinct. That is true for the Civil Code and the French language. That is so obvious that I will not go into it. But this is also true of the "\$4,000," to some extent. As far as I am concerned, this clearly comes under section 44.

[Français]

Sous réserve des articles 41 et 42, le Parlement a compétence exclusive de modifier les dispositions de la Constitution relatives au Sénat.

[Traduction]

En 1867, 4 000 \$ représentait une somme importante qui reviendrait à environ 150 000 \$ de nos jours.

**Le sénateur Angus :** Certains disent même que ça représente 750 000 \$.

**M. Tremblay :** Personne n'accepterait cet emploi aujourd'hui.

**M. Beaudoin :** Toutefois, personne n'a changé ce montant et les articles 41 et 42 restent très spécifiques : il s'agit de l'unanimité et de la formule 7-50. Tout le reste relève de l'article 44. Nous ne parlons pas du montant de 4 000 \$, donc cela relève de l'article 44.

**Le sénateur Austin :** On n'a pas changé ce montant en 1982 et on a maintenu la somme de 4 000 \$ dans notre Constitution. Lorsque nous sommes nommés au Sénat, nous devons signer une déclaration juridique qui indique que nous possédons une propriété d'une valeur nette de 4 000 \$. Vous dites que l'on pourrait changer ce montant en vertu de l'article 44.

**M. Beaudoin :** Oui, bien sûr. Pourquoi pas?

**Le sénateur Austin :** De même, on pourrait abaisser la limite d'âge des sénateurs, et c'est ce que propose le projet de loi S-4; est-ce exact?

**M. Beaudoin :** Oui.

**M. Tremblay :** Ce qui pose la question : pourrait-on laisser tomber cela totalement? Le fait que vous attachiez une valeur financière est une chose, mais est-ce qu'une personne qui a déjà déclaré faillite pourrait être nommée sénateur? La Charte des droits vous dirait que ce n'est pas parce que vous avez déjà déclaré faillite que vous ne pouvez pas renaître de vos propres cendres.

**Le sénateur Austin :** Le législateur pourrait déclarer unilatéralement que ces 4 000 \$ devraient être désormais 750 000 \$, s'il le veut. C'est ce que vous dites essentiellement.

**Le sénateur Beaudoin :** Ce n'est qu'au Québec, ne l'oubliez pas.

[Français]

**Le sénateur Dawson :** Au Québec, c'est dans un district, au Canada c'est n'importe où dans la province.

**M. Beaudoin :** C'est différent au Québec.

**Le sénateur Dawson :** Au Québec, c'est dans un district, mais dans les autres provinces, c'est dans leur province.

**M. Beaudoin :** Des gens disent que le Québec est spécifique. C'est vrai pour le Code civil, la langue française. C'est tellement évident que je ne reviens pas là-dessus. Mais le « 4 000 \$ » aussi dans une certaine mesure. Pour moi, cela tombe certainement sous l'article 44.



[English]

I do not understand how it could be fall under sections 41 or 42.

**Senator Austin:** Allow me to read something expressed by Professor Guy Tremblay, Faculty of Law at Laval University. He wrote to this committee:

In my opinion, Bill S-4 cannot be passed by Parliament alone, section 44 of the Constitution Act, 1982 notwithstanding. I do not think that the Act nullified the Supreme Court's 1980 ruling that "it is not open to Parliament to make alterations which would affect the fundamental features, or essential characteristics of the Senate." This opinion is set out in greater detail on pages 229-233 of the textbook that I published with Henri Brun (*Droit constitutionnel*, 4th ed., Éditions Yvon Blais, 2002). Bill S-4 would in my opinion alter a fundamental feature of the Senate. Senators who can currently sit until the age of 75 have, overall, more maturity, wisdom and independence than senators would have who were appointed for a renewable eight-year term. This feature cannot be dissociated from one of the roles originally defined for the Senate, that of giving legislation "sober second thought."

That is why I started with the \$4,000 provision that is, within this definition, an essential feature. I gather each of you does not agree with Guy Tremblay.

**Mr. Tremblay:** That is because the amending formula of 1982 has precedence over everything. If section 44 states that Parliament can modify the Constitution, with respect to the Senate, then look in the other provisions where it states the powers of the Senate, their mode of selection and the number of senators versus the number of members of the House. There is no provision which deals with conditions like that. I assume that inclusion is *unius est exclusius alterius* and if they saw fit to put specific matters on other provisions it means that it is untrammelled under section 44.

**Senator Austin:** We have opinions going in all directions.

For example, Professor Beaudoin, we had a discussion here, led by Senator Murray, on whether the Supreme Court Act, which is an act of the Parliament of Canada, could be removed. What you have done is referred to section 41, which is a constitutional reference to the composition of the Supreme Court of Canada, however, it says nothing about its existence. It says you cannot change the composition of the Supreme Court of Canada, but it does not say Parliament is barred from abolishing the Supreme Court of Canada Act.

**Mr. Beaudoin:** The Supreme Court of Canada did not exist in 1867. It was created in 1875.

[Traduction]

Je ne comprends pas comment cela pourrait relever des articles 41 ou 42.

**Le sénateur Austin :** Permettez-moi de vous lire l'opinion du professeur Guy Tremblay de la Faculté de droit de l'Université Laval. Il a écrit au comité :

Selon moi, le projet de loi S-4 ne peut pas être adopté par le Parlement fédéral seul, nonobstant l'article 44 de la Loi constitutionnelle de 1982. Je crois que cette loi n'a pas rendu caduque l'arrêt que la Cour suprême a rendu en 1980 en vertu duquel les caractéristiques fondamentales ou essentielles du Sénat ne peuvent être changées par le seul Parlement fédéral. Cette opinion est invoquée aux pages 229 à 233 du traité que j'ai publié avec Henri Brun (*Droit constitutionnel*, 4<sup>e</sup> éd., Éditions Yvon Blais, 2002). Or, le projet de loi S-4 porte atteinte, selon moi, à une caractéristique fondamentale du Sénat. En effet, les sénateurs pouvant actuellement siéger jusqu'à 75 ans ont globalement plus de maturité, de sagesse et d'indépendance que des sénateurs qui seraient nommés pour des mandats de huit ans renouvelables. Cet aspect des choses n'est pas dissociable d'un des rôles envisagés à l'origine pour le Sénat, celui d'accorder au projet de loi un « second examen objectif ».

Voilà pourquoi j'ai commencé avec la possession de propriété d'une valeur de 4 000 \$ qui est, dans le cadre de cette définition, une caractéristique fondamentale. J'imagine que ni l'un ni l'autre n'êtes d'accord avec Guy Tremblay.

**M. Tremblay :** C'est parce que la formule d'amendement de 1982 prime tout le reste. S'il est dit à l'article 44 que le Parlement peut modifier la Constitution, en ce qui concerne le Sénat, alors allez lire les autres dispositions où l'on énonce le pouvoir du Sénat, le mode de nomination et le nombre de sénateurs par rapport au nombre de membres de la Chambre des communes. Il n'y a aucune disposition qui traite de conditions comme celles-là. J'imagine que cette inclusion est *unius est exclusius alterius*, et si l'on a jugé bon d'ajouter des mentions spécifiques dans d'autres dispositions, cela veut dire qu'on ne peut pas y toucher en vertu de l'article 44.

**Le sénateur Austin :** Nous entendons des opinions qui vont dans tous les sens.

Par exemple, professeur Beaudoin, nous avons eu une discussion ici, menée par le sénateur Murray, sur la question de savoir si la Loi sur la Cour suprême, qui est une loi du Parlement du Canada, pouvait être abrogée. Vous vous êtes reporté à l'article 41, qui est une référence constitutionnelle relative à la composition de la Cour suprême du Canada, cependant, on n'y dit pas un mot sur son existence. Il est dit qu'on ne peut pas modifier la composition de la Cour suprême du Canada, mais on ne dit pas que le législateur n'a pas le droit d'abroger la Loi sur la Cour suprême du Canada.

**M. Beaudoin :** La Cour suprême du Canada n'existait pas en 1867. Elle a été créée en 1875.

Look at section 41. The decision of the court in 1980 is superceded because in 1982 we patriated the Constitution. We enshrined in the Constitution, finally, after 50 years, everything in the field of amendments. Look at the amendments: Section 44, section 41 and section 42. They apply to the Senate. With section 41 there is unanimity. The Supreme Court is there.

**Senator Austin:** We are referring to its composition.

**Mr. Beaudoin:** If you cannot deal with the composition of the court, *a fortiori* you cannot destroy the court.

**Senator Austin:** I do not know why you make that argument.

Composition is one category and the nature is another.

**Mr. Beaudoin:** No, the Supreme Court is in the Constitution, because of section 41. It is the same reasoning as the abolition of the Senate.

**Senator Austin:** You are arguing intention. The moment you argue intention you are saying the amendment, referring to section 41 composition, suggests an intention to constitutionalize the Supreme Court of Canada, but you have to argue intention. When you argue intention then you move to Guy Tremblay's arguments.

**Mr. Beaudoin:** Mr. Tremblay is not the Supreme Court or the Constitution. If the Constitution states that the composition of the Supreme Court cannot be dealt with except with unanimity, *a fortiori*, it is the same thing for the existence of court. The court is enshrined in the Constitution now.

The Supreme Court is there. You cannot even touch the composition, except with unanimity. If you want to set aside the existence of the court, it is unconstitutional, and I would plead that in the Supreme Court.

[Translation]

**Senator Angus:** I would like to extend a very warm welcome to both of you.

[English]

It is very refreshing to have both of you here at the same time. It is helpful to have a view from the private sector in terms of the practice of law.

Mr. Tremblay, thank you for coming. I address my first question to you, if I may.

You made a good point. It warmed the cockles of all our hearts when you indicated that the alleged public opinion about the Senate is not necessarily accurate and that we should not be stampeded into reforming or making amendments to the structures of the Senate for the wrong reasons.

You then indicated that, in the current environment of democracy, it is probably anomalous to have senators appointed. However, I thought you opened the door to a form of appointment that might pass muster when you alluded to how judges, for example, of our federal tribunals are

Voyez l'article 41. Le jugement du tribunal de 1980 est déposé parce que c'est en 1982 que nous avons rapatrié la Constitution. Nous avons inscrit dans la Constitution, enfin, après 50 ans, tout ce qui concernait les amendements. Considérez les amendements : l'article 44, l'article 41 et l'article 42. À propos de l'article 41, il y a l'unanimité. La Cour suprême est là alors.

**Le sénateur Austin :** Nous parlons de sa composition.

**M. Beaudoin :** Si vous ne pouvez pas traiter de la composition de la cour, *a fortiori* vous ne pouvez pas détruire la cour.

**Le sénateur Austin :** Je ne vois pas pourquoi vous me dites cela.

La composition, c'est une chose, et la nature de la cour, c'en est une autre.

**M. Beaudoin :** Non, la Cour suprême se trouve dans la Constitution, à cause de l'article 41. C'est le même raisonnement que pour l'abolition du Sénat.

**Le sénateur Austin :** Vous plaidez l'intention. Dès qu'on plaide l'intention; on se retrouve à dire que l'amendement, en ce qui concerne la composition à l'article 41, suggère l'intention de constitutionnaliser la Cour suprême du Canada, mais pour cela, il faut plaider l'intention. Si vous plaidez l'intention, vous vous rapprochez des arguments de Guy Tremblay.

**M. Beaudoin :** M. Tremblay n'est pas la Cour suprême ni la Constitution. Si la Constitution dit que l'on ne peut pas modifier la composition de la Cour suprême, sauf si on a l'unanimité, *a fortiori*, c'est comme dire que la cour existe. L'existence de la cour est désormais inscrite dans la Constitution.

La Cour suprême est là. On ne peut même pas toucher à sa composition, sauf si on a l'unanimité. Si vous voulez contester l'existence de la cour, ce n'est pas constitutionnel et j'irais à la Cour suprême pour contester cela.

[Français]

**Le sénateur Angus :** Je vous souhaite, à tous les deux, la plus chaleureuse bienvenue.

[Traduction]

Il est très rafraîchissant de vous entendre tous les deux au même moment. Il est bon d'entendre l'opinion du secteur privé pour ce qui concerne la pratique du droit.

Monsieur Tremblay, merci d'être venu. Si vous le permettez, je vais vous adresser ma première question.

Vous avez avancé un bon argument. Vous nous avez réchauffés le cœur à tous lorsque vous avez dit que l'opinion qu'on prête au public à propos du Sénat n'est pas nécessairement exacte, et que nous ne devrions pas nous laisser bousculer pour ce qui est de réformer ou d'apporter des modifications aux structures du Sénat pour de mauvaises raisons.

Vous avez dit ensuite que, dans le contexte actuel de la démocratie, la nomination des sénateurs est peut-être anormale. Mais cependant, j'ai cru comprendre que vous ouvriez la porte à un mode de nomination qui serait acceptable lorsque vous avez parlé par exemple de la manière dont les juges de nos Cours

appointed these days. You indicated the committee of the bar and the committee of the judicial council, et cetera. Could you elaborate on that? Professor Beaudoin, if you have a comment as well, I would like to hear it. I have been grappling, as have others, to find ways that we might address this democratic issue — flaw, if you will — without having a huge comprehensive constitutional conference.

**Mr. Tremblay:** When I read the transcript, and also the text, I was a bit surprised by the importance given to the notion of the senators being independent. If you have, for instance, a renewable mandate it could affect the independence of the senators because they will want to please the master of the day.

This notion of independence is between the judiciary and the legislative branches, but we are talking about a subset of independence within the legislative body, which is the Parliament of Canada. Today, with party caucuses, you are independent as much as you want, but you belong to, let us say, a trend where that is part of yourself.

There is nothing wrong with somebody, who has a power to appoint establishing conditions within which he will appoint. If, in his or her wisdom he or she decides to create mechanisms which allow for consultation, for instance, before appointing the Chief Justice of Canada, it is considered a good idea to consult the attorneys general of the provinces, there is nothing to prevent one from doing it.

That is why I gave the example of the Canadian Judicial Council. The Constitution states that the Governor General will appoint judges along with the same wording that the Governor General will appoint senators. There is a whole body of rules, regulations and even laws, which give some guidelines to the ultimate decider, the Governor General. I do not see why it should not be feasible on a practical standpoint, pending the day that everyone will agree to everything in Canada. There is nothing wrong with improving the situation by putting together mechanisms that get closer not to perfection, but to a more perfect system.

As I said, if you do it long enough, 10 years or 15 years, then it becomes a convention and part of the way of doing things. The cabinet is not mentioned in the Constitution, and there is nothing more important than the cabinet.

**Mr. Beaudoin:** Responsible government is not mentioned.

**Senator Angus:** Professor Beaudoin, did you want to add to that response?

**Mr. Beaudoin:** Yes. The Constitution is composed of the constitutional statutes, the decisions of the Supreme Court and the conventions of the Constitution. If we go against the text of the Constitution, we may go before the courts and the courts have full power.

fédérales sont nommés actuellement. Vous avez parlé du comité du Barreau et du comité du conseil de la magistrature, etc. Pouvez-vous nous donner plus de détails à ce sujet? Monsieur Beaudoin, si vous avez également commentaire à ce sujet, j'aimerais l'entendre. Comme d'autres, je me suis débattu pour trouver remède à ce problème de démocratie — cette lacune, si vous voulez — sans qu'on ait pour autant une conférence constitutionnelle qui n'en finirait plus.

**M. Tremblay :** Lorsque j'ai lu la transcription, ainsi que le texte, j'ai été un peu surpris par l'importance qu'on accorde à l'indépendance des sénateurs. Si, par exemple, vous aviez un mandat renouvelable; l'indépendance des sénateurs pourrait s'en trouver réduite parce qu'ils seraient de tenter de plaire au maître du jour.

Lorsqu'on parle d'indépendance, c'est de l'indépendance de la magistrature par rapport aux organes législatifs, mais on parle ici d'une autre forme d'indépendance au sein d'un corps législatif, qui est le Parlement du Canada. Aujourd'hui, avec le caucus des partis, on peut être indépendant autant qu'on le veut, mais disons que l'on appartient à un courant qui fait partie de vous-même.

Il n'y a rien de mal à ce qu'une personne qui a le pouvoir de faire des nominations établisse les conditions selon lesquelles il va procéder à ces nominations. Si, dans sa sagesse, il ou elle décide de créer des mécanismes qui autoriseront des consultations, par exemple, avant la nomination du juge en chef du Canada, on considère que c'est une bonne chose que de consulter les procureurs généraux des provinces, rien ne l'empêche de faire ça.

Voilà pourquoi j'ai cité l'exemple du Conseil canadien de la magistrature. La Constitution dit que le gouverneur général nommera les juges, et le libellé est à peu près le même pour la nomination des sénateurs par le gouverneur général. Il y a tout un ensemble de règles, de règlements et même de lois qui servent de lignes directrices au décideur ultime, soit le gouverneur général. Je ne vois pas pourquoi cela ne pourrait pas se faire sur le plan pratique, dans l'attente du jour où tout le monde se sera mis d'accord sur tout au Canada. Il n'y a rien de mal à améliorer la situation en mettant en place des mécanismes qui nous rapprochent non pas de la perfection, mais d'un système plus parfait.

Comme je l'ai dit, si vous faites cela pendant assez longtemps, disons 10 ou 15 ans, cela devient alors une convention, et entre dans la façon de faire les choses. Le cabinet n'est pas mentionné dans la Constitution, mais il n'y a rien de plus important que le Cabinet.

**M. Beaudoin :** On ne mentionne pas non plus le gouvernement responsable.

**Le sénateur Angus :** Monsieur Beaudoin, vouliez-vous ajouter un mot?

**M. Beaudoin :** Oui. La Constitution est composée de lois constitutionnelles, des arrêts de la Cour suprême est des conventions de la Constitution. Si on va à l'encontre du texte de la Constitution, il faut s'adresser aux tribunaux, et les tribunaux sont alors tout puissants.

Regarding the conventions of the Constitution, the court may identify a convention but it cannot do more than that. In other words, the remedy, if you go against a convention of the Constitution, is Parliament. The matter has to be settled there. However, if it is in the text of the Constitution or the decision of the courts, then the court will rule.

We have conventions. The liability of the government is a convention of the Constitution in the sense that if the government is defeated on a budget, it is a convention of the Constitution and we know what happens in a case such as that. However, if you go against the text of the Constitution, then you may go before the courts.

We have many conventions of the Constitution but the remedy is different. If you go against a convention, the remedy is Parliament. If you go against the Constitution, the remedy is the court. This is our system.

The Prime Minister has very strong powers of appointment, but we do not yet know what phase two of this process will be. Suppose phase one is adopted; in my opinion, Bill S-4 is constitutional. However, the second phase is much more difficult than the first one because you need seven provinces with 50 per cent of the population. I have attended many constitutional conferences. It is very interesting, but the fact is that sometimes we do not succeed.

To change an institution like the Senate is like changing the division of powers. It is like many things of that sort.

Yes, the Senate would be more democratic if it were elected, and the Prime Minister would be losing a lot of power because the last word would be with the population and not with the Prime Minister. Do not forget that point. I do not know what will happen in October or December, but I will be reading the outcome very closely.

**Senator Angus:** Among the witnesses who have shared their interesting thoughts with us, several raised the concept of a citizens' assembly. I do not know whether either of you saw that. I am referring principally to Mr. Gibson from British Columbia, where they actually implemented the concept of a citizens' assembly to study electoral reform in that province. It piqued our curiosity because if one is looking for an ultimately conventional vehicle, it is short of a 7-50 type of amendment to the Constitution to provide for a more democratic way of getting appointments made. What do you think about that proposal?

**Mr. Beaudoin:** I am sure that they do not want to make a convention. We have an appointed Senate and some people say we should have a Senate that is elected; it is quite a change. It is fantastic. It may be done with Ottawa and seven provinces encompassing 50 per cent of the population. If you do not have it, there would be no elected Senate.

En ce qui concerne les conventions de la Constitution, la cour peut définir une convention mais rien de plus. Autrement dit, le recours, si vous allez à l'encontre d'une convention de la Constitution, c'est le Parlement. La question doit être réglée à son niveau. Cependant, s'il s'agit d'une question qui figure dans le texte de la Constitution ou dans la jurisprudence, ce sont alors les tribunaux qui trancheront.

Nous avons des conventions. La responsabilité du gouvernement est une convention de la Constitution au sens où, si le gouvernement est battu sur un budget, c'est une convention de la Constitution qui intervient, et nous savons ce qui se passe dans un cas pareil. Cependant, si vous allez à l'encontre du texte de la Constitution, vous devrez peut-être devoir vous adresser aux tribunaux.

Nous avons de nombreuses conventions dans la Constitution, mais les recours ne sont pas les mêmes. Si vous allez à l'encontre d'une convention, votre recours est le Parlement. Si vous allez à l'encontre de la Constitution, votre recours est devant les tribunaux. C'est ainsi que notre système fonctionne.

Le premier ministre dispose de pouvoirs très étendus pour ce qui est des nominations, mais nous ne savons pas encore en quoi consistera la phase deux de ce processus. Disons qu'on adopte la phase un, à mon avis, le projet de loi S-4 est constitutionnel. Cependant, la seconde phase sera beaucoup plus difficile que la première parce qu'il vous faudra l'accord de sept provinces regroupant 50 p. 100 de la population. J'ai assisté à de nombreuses conférences constitutionnelles. C'est toujours très intéressant, mais le fait est que parfois, on ne réussit pas.

Modifier une institution comme le Sénat, c'est comme modifier la répartition des pouvoirs. Il y a beaucoup de choses comme ça.

Oui, le Sénat serait plus démocratique si ses membres étaient élus, et le premier ministre y perdrait beaucoup de pouvoir parce que c'est la population qui aurait le dernier mot, et non plus le premier ministre. N'oubliez pas cela. Je ne sais pas ce qui va arriver en octobre ou en décembre, mais je vais suivre la question très attentivement.

**Le sénateur Angus :** Parmi les témoins qui nous ont communiqué leurs réflexions intéressantes, plusieurs ont mentionné la notion d'une assemblée de citoyens. Je ne sais pas si vous avez eu connaissance de cela. Je songe surtout à M. Gibson de la Colombie-Britannique, où l'on a en effet mis en œuvre le concept d'une assemblée de citoyens pour étudier la question de la réforme électorale dans cette province. Cela a piqué notre curiosité parce que si l'on recherche un véhicule conventionnel en tout point, il faut absolument une formule de révision constitutionnelle du genre 7-50 pour trouver un moyen plus démocratique de procéder à des nominations. Que pensez-vous de cette proposition?

**M. Beaudoin :** J'ai la conviction qu'ils ne veulent pas établir une convention. Nous avons un Sénat dont les membres sont nommés, et certains disent que nous devrions avoir un Sénat dont les membres sont élus; c'est tout un changement. C'est fantastique. Cela peut se faire avec l'accord d'Ottawa et sept provinces regroupant 50 p. 100 de la population. Faute de quoi le Sénat ne sera jamais élu.

If the first one is adopted, Bill S-4, it will stay there. I do not know what the reaction will be. That is political. I am more interested in law than in politics, although politics is very important.

We have two phases here. Bill S-4 is the first step and is the easy one. Phase two is not yet here. We do not have a bill regarding elections, a bill that enshrines in the Constitution the concept that the population will have the last word. However, I know, legally speaking, what may take place and we are here for that reason.

**Mr. Tremblay:** On the question of democracy, I suppose a citizens' assembly is akin to consensus building, but to do that in a country like Canada is extremely difficult. It is one of those countries where elections every two to five years followed by leadership, although it squeals and yells at certain places, is better than a general referendum, which is what a citizens' assembly amounts to.

**Senator Angus:** I think the concept was that there would be one in each region. There might be four or five regions of Canada and each would have a citizens' assembly.

**Mr. Tremblay:** I see what you mean; maybe.

**Senator Angus:** It is a concept that was raised earlier.

[Translation]

**Senator Dawson:** I would like to start by thanking you for accepting our invitation, because, unless I am mistaken, you are our first witnesses from Quebec. We will be hearing from another very important one this evening.

As you mentioned earlier, Mr. Tremblay, the main objective is to move public opinion forward. You have been working on this issue for many years, Mr. Beaudoin, as both a professor and a senator.

I would also like to thank the Prime Minister for tabling the bill in the Senate so that we could discuss it.

Mr. Beaudoin, your work as a professor is precious, and would doubtless be even more precious if you were still here with us in the Senate.

A few days ago, the Prime Minister was seated exactly where you are and told us that within a few months or perhaps even a few weeks, he was going to be tabling the second phase of his reform package. We already know that the second phase is coming and that it is not purely hypothetical. It is a firm commitment made by the Prime Minister during his appearance before a Senate committee.

You have said that you would "distinguish between the two topics." My difficulty is this. As you know, we have Senate districts in Quebec. Senator Watt's Senate district does not appear on this map, because the map reflects the situation that existed in 1864 and it did not include Northern Quebec. If we start talking about elections without having dealt with the problem of the practical application in Quebec of an electoral

Si la première mesure est adoptée, le projet de loi S-4, nous allons vivre avec. J'ignore quelle sera la réaction. C'est une question politique. Je m'intéresse davantage au droit qu'à la politique, mais la politique est très importante aussi.

Nous avons deux phases ici. Le projet de loi S-4 est le premier pas et c'est la phase facile. Nous ne sommes pas encore rendus à la phase deux. Nous n'avons pas un projet de loi qui inscrit dans la Constitution le concept selon lequel la population aura le dernier mot. Cependant, je sais, sur le plan juridique, ce qui peut se passer, et c'est pour ça que nous sommes ici.

**M. Tremblay :** A propos de la question de la démocratie, j'imagine qu'une assemblée de citoyens, c'est comme bâtir un consensus, mais pour y parvenir dans un pays comme le Canada, c'est extrêmement difficile. Nous sommes l'un de ces pays où les élections ont lieu à tous les deux ou cinq ans, suivies de course au leadership, et même si ça grince et qu'on hurle à certains endroits, ça vaut mieux qu'un référendum, ce qu'est au fond une assemblée de citoyens.

**Le sénateur Angus :** Je crois qu'on songeait à en tenir une dans chaque région. Il y aurait peut-être quatre ou cinq régions du Canada, et chacune aurait son assemblée de citoyens.

**M. Tremblay :** Je vois ce que vous voulez dire; peut-être.

**Le sénateur Angus :** C'est une notion dont on a fait état plus tôt.

[Français]

**Le sénateur Dawson :** J'aimerais tout d'abord vous remercier d'avoir accepté notre invitation car, si je ne m'abuse, vous êtes les premiers témoins du Québec à comparaître devant nous. Nous en accueillerons un autre très important ce soir.

Comme vous l'avez mentionné plus tôt, monsieur Tremblay, le premier objectif est de faire avancer l'opinion publique. M. Beaudoin, vous travaillez sur ce dossier depuis de nombreuses années, tant comme professeur que comme sénateur.

Je remercie également le premier ministre d'avoir fait déposer le projet de loi au Sénat afin que nous puissions en débattre.

M. Beaudoin, votre démarche est précieuse comme professeur, et elle le serait sans doute d'avantage si vous étiez toujours ici, avec nous.

Le premier ministre, il y a quelques jours, était assis exactement à votre place et nous disait que, dans quelques mois, et peut-être même quelques semaines, il allait déposer la phase deux de ce projet de réforme. Nous savons déjà que cette deuxième phase s'en vient et qu'elle n'est pas purement théorique ou potentielle. Elle constitue un engagement ferme du premier ministre devant un comité du Sénat.

Or, vous nous dites « on va séparer les deux sujets ». Ma difficulté est la suivante. Comme vous le savez, nous avons au Québec des districts sénatoriaux. Le district sénatorial du sénateur Watt ne figure pas sur cette carte, car celle-ci est basée sur la situation qui existait en 1864 et qui ne comprenait pas le Nord du Québec. Si on commence à prévoir des élections sans avoir réglé le problème à savoir quelle sera l'application pratique

map that dates back to 1867, that was drawn up based on the situation in 1864 — and this is part of the Constitution; there is no section 44, 42 or 41 in Quebec, it is clear that there is an exception — how can you state that you could accept that senators would be appointed for eight years, since we know that eventually senators will be elected, but we do not know how they will be elected in Quebec?

I would also like to let you know, Mr. Beaudoin, that your name has been mentioned several times. One of the first witnesses said that one of the good things that was done during the discussions on Meech Lake was the appointment of four people from Quebec by Mr. Mulroney. They had been recommended by the Quebec premier for positions in the Senate. Once again, you acknowledge the distinct nature of Quebec, as Mr. Mulroney did. And the witness said that two of the four individuals appointed were excellent, and one of them was yourself. He did not say what the poor appointments were.

You are saying that we must make a distinction, and I am wondering what electoral process will take into account Quebec's distinct situation, with 24 districts, in order to ensure that the regions of Quebec are represented in this chamber.

**Mr. Beaudoin:** I understand your point, but there are two phases to the process. What can I say, I am not directing things. Initially, the government wants to limit the mandate of senators. The idea is to have an elected Senate someday. That is true. However, for the time being, we know that the term of office of a senator will be eight years. An eight-year mandate makes much more sense.

I have read a great deal on Upper Chambers and I sat as a senator for 15 years. I even made some speeches. I said that we should be elected, someday. I also said that those who had already been appointed would remain in the Senate until age 75. At the time, things were going much better. However, technically speaking, a good democracy should have an elected Senate, because most Senates are elected bodies. And that makes sense. Long live democracy, after all!

There are two phases in this package: the first is important, and I believe it is constitutional; I cannot say what will happen with the second, I cannot say what it will be. Will the Prime Minister lose his power to appoint senators? Will there be an election with a federal law? Or will we leave this decision up to the provinces? I am sure this will not be left up to the provinces. So senators will be chosen during an election.

Phase two begins when the legislation is tabled in the fall. Then we will know where we are going. If the Prime Minister says that he wants an elected Senate, then he will have to follow section 42. That is very difficult. It involves changing the number of senators for each province, changing the method of selection and changing the powers of the Senate. I do not think they will touch the powers of the Senate. There are enough problems as it is, without creating others.

au Québec d'une carte électorale datant de 1867, qui se base sur la situation qui régnait en 1864 — et elle fait partie de la Constitution; il n'y a pas de 44, 42, 41 au Québec, c'est clair qu'il y a une exception — comment pouvez-vous affirmer qu'on accepterait qu'un sénateur soit nommé pour un mandat de huit ans, sachant qu'éventuellement les sénateurs seront élus, sans savoir de quelle façon ils seront élus au Québec?

D'ailleurs, j'aimerais vous faire remarquer, monsieur Beaudoin, que vous avez été mentionné à quelques reprises. Un des premiers témoins a dit qu'un des bons processus qui avait eu lieu lors des discussions du lac Meech avait été la nomination par M. Mulroney de quatre personnes du Québec, recommandées par le premier ministre du Québec, pour combler des postes au Sénat. Encore une fois, vous reconnaissez la nature distincte du Québec, comme M. Mulroney l'avait reconnue, et le témoin a dit que deux des quatre personnes nommées avaient été d'excellentes nominations, dont la votre. Il n'a pas précisé les mauvaises nominations.

Vous me dites que l'on doit faire la distinction et vous me laissez songeur à savoir quel sera le processus électoral qui répondra à la position fondamentale de distinction du Québec, 24 districts, afin de s'assurer que les régions du Québec soient représentées en cette Chambre.

**M. Beaudoin :** Je vous comprends très bien, mais il y a deux phases. Que voulez-vous, ce n'est pas moi qui mène le processus. Dans un premier temps, le gouvernement, veut restreindre la durée du mandat des sénateurs. Il a une idée derrière la tête, c'est d'avoir un jour un Sénat élu. Cela est vrai. Mais pour le moment, on sait que la durée du mandat sera pour huit ans. Un mandat de huit ans a beaucoup de bon sens.

J'ai lu beaucoup sur les Chambres hautes, et j'ai siégé 15 ans au Sénat. J'ai même fait des discours. Je disais qu'on devrait un jour être élu. J'ai aussi dit que ceux qui avaient déjà été nommés resteront au Sénat jusqu'à l'âge de 75 ans. À ce moment-là, tout allait beaucoup mieux. Mais, techniquement, en bonne démocratie, on devrait avoir un Sénat élu parce que la plupart des Sénats sont élus. Et cela a du bon sens. Vive la démocratie après tout !

Il y a deux phases : la première est importante et je pense qu'elle est constitutionnelle; la deuxième, je ne peux pas dire ce qui va arriver, je ne peux pas dire ce que sera. Le premier ministre va-t-il perdre son pouvoir de nomination? Est-ce que ce sera une élection avec une loi fédérale? Ou allons-nous laisser cette décision aux provinces? Je suis convaincu que ce ne sera pas les provinces. Alors ce sera lors d'une élection.

La phase deux commence quand la loi sera déposée à l'automne. Là on saura où on s'en va. Si le premier ministre dit qu'il veut un Sénat élu, il faut alors suivre l'article 42. C'est très difficile de suivre l'article 42 : c'est changer le nombre de sénateurs par province, changer la sélection et changer les pouvoirs du Sénat. Je pense qu'ils ne toucheront pas aux pouvoirs du Sénat. Il y a assez de problèmes, on n'est pas pour en créer d'autres.

**Senator Dawson:** Mr. Beaudoin, the government House leader in the Senate has said that this bill was important and that the intention was to have a stronger Senate. Given that there is a distribution of powers, someone is going to lose out. It will be either the House of Commons or the provinces or the Council of the Federation. If we strengthen the power of the Senate by appointing senators or electing them for eight years, somebody somewhere is going to lose out. You say that we should pretend that the Prime Minister did not tell us that he intended to have senators elected. I cannot do that. I must take the Prime Minister's comments into account.

**Mr. Beaudoin:** We cannot deal with everything at once. There is a phase one and a phase two. You say that we do not know what phase two will be and that we will not comment on phase one until we know what phase two involves.

**Senator Dawson:** If the bill is to be tabled in November, why not wait?

**Mr. Beaudoin:** You do what you like. You say that this will give more power to the Senate, and you are right in that. There is nothing to say that the House of Commons will approve, because this takes power away from it.

**Senator Dawson:** Does it take power away from the House of Commons or from the provinces?

**Mr. Beaudoin:** Nothing is taken away from the provinces.

**Senator Dawson:** If the Senate is strengthened, possibly with a role as a regional representative because senators will be elected, senators will inevitably say: "I was elected in Quebec or in Ontario and I am going to defend the interests of that province."

**Mr. Beaudoin:** Yes, but let us come back to the House of Commons. The House of Commons is important. It has the last word in many areas. Members of Parliament will say that this takes power away from them and gives more to the Senate, so will they go against the bill?

At the time of Sir George-Étienne Cartier and Sir John A. Macdonald, the number of senators was 24, 24 and 24. Later, in 1915, there were 24 senators for the west. The west is much stronger than the Maritimes and yet it has fewer senators. People say that this makes no sense. We will give 12 senators to B.C., seven to the other provinces and not touch the numbers elsewhere. Some people in Quebec and Ontario say that they already have 24 senators and that this package gives them absolutely nothing. So some are even in favor of abolishing the Senate.

**The Chairman:** I am sorry, but I must interrupt you dear former colleague. Would you care to add something, Mr. Tremblay?

**Mr. Tremblay:** It depends on how it is done. When it was based on 24, 24 and 24, clearly the Parliament of the day wanted a regional balance with these numbers. In the United States, the state of Iowa has two senators, and so does New York. The idea was to achieve that objective. It depends how it is done. If you

**Le sénateur Dawson :** Monsieur Beaudoin, le leader du gouvernement au Sénat a dit que ce projet de loi était important et que l'on voulait un Sénat plus fort. Dans un monde où il y a un partage de pouvoirs, quelqu'un va en perdre. Ce sera soit la Chambre des communes ou les provinces ou le Conseil de la fédération. Si on renforce le pouvoir du Sénat parce qu'on nomme les sénateurs ou qu'on les fait élire pour huit ans, quelque part, il y a un perdant. Vous dites qu'on devrait faire semblant que le premier ministre ne nous a pas dit qu'il allait faire élire les sénateurs. Je ne peux pas faire cela. Je suis obligé de tenir compte des propos du premier ministre.

**M. Beaudoin :** On ne peut pas tout régler en même temps. Il y a une phase un, il y a une phase deux. Vous dites qu'on ne sait pas en quoi consiste la phase deux et on ne se prononcera pas sur la phase un tant qu'on ne saura pas en quoi consiste la phase deux.

**Le sénateur Dawson :** Si le projet est déposé au mois de novembre, pourquoi ne pas attendre?

**M. Beaudoin :** Vous faites ce que vous voulez. Vous dites que cela donne plus de force au Sénat et vous avez raison. Rien ne prouve que la Chambre des communes va dire oui, parce que cela lui enlève des pouvoirs.

**Le sénateur Dawson :** Cela enlève des pouvoirs à la Chambre des communes ou aux provinces?

**M. Beaudoin :** On n'enlève rien aux provinces.

**Le sénateur Dawson :** Si on renforce le Sénat, possiblement comme rôle de représentation régionale parce que les sénateurs sont élus, inévitablement les sénateurs vont dire : « moi, j'ai été élu au Québec ou en Ontario et je défends les intérêts de l'Ontario. »

**M. Beaudoin :** Oui, mais revenons à la Chambre des communes. La Chambre des communes est importante, elle a le dernier mot dans bien des domaines. Les députés de la Chambre des communes diront-ils que si cela leur enlève des pouvoirs et donne plus de force au Sénat donc, ils vont voter contre le projet de loi?

Dans le temps de Sir George Étienne Cartier et de Sir John A. Macdonald le nombre de sénateurs était 24, 24, 24. Après, en 1915, 24 sénateurs pour l'Ouest. L'Ouest est beaucoup plus fort que les maritimes et ils ont moins de sénateurs. Les gens disent que cela n'a pas de bons sens. On va en donner 12 sénateurs à la Colombie-Britannique, 7 sénateurs aux autres provinces et on ne touchera pas au reste. Il y a des gens du Québec et de l'Ontario qui disent qu'ils ont déjà 24 sénateurs et cette histoire ne leur donne absolument rien. Alors, il y en a même qui sont pour l'abolition du Sénat.

**Le président :** Je suis désolé, je dois vous interrompre cher ancien collègue. Maître Tremblay voulez-vous ajouter un commentaire?

**M. Tremblay :** Cela dépend de la façon dont c'est fait. Lorsque cela a été fait sur la base des 24, 24, 24, il est évident que le législateur à l'époque avait à l'esprit de balancer sur le plan régional, le pur jeu des chiffres à l'échelle nationale. Aux États-Unis, il y a deux sénateurs pour l'Iowa par rapport à deux sénateurs pour New

have a set number of senators for Quebec, they will be elected in Quebec, and that will allow the regions of Canada to offset the mathematical results by adding Canadians throughout Canada and the breadth of Ontario. It all depends how it is done.

There is something that disturbs me personally. I understand the step-by-step, theory, but is it not true that this is a doomed reform for the following reason: we will proceed and make some progress — a Senate with limited terms — and since the rest is too complicated, nothing will be done?

**Mr. Beaudoin:** That could happen.

**Senator Dawson:** That would be unfortunate.

**Senator Chaput:** It is always a pleasure to see you again, Mr. Beaudoin. I believe Mr. Tremblay mentioned in his presentation that it is important for democracies to review their institutions and that we must be open to reform. However, reform must be carried out for the right reasons. I considered the reasons that brought us here today?

To begin with, we cannot have to ignore that this bill is the result of an election promise made by the government in power and that it wants to keep its promise. I respect that. Any government that makes a promise during an election must keep its promises, that is a very important principle. It is a very good reason.

The other reason, which is very important to me, is that Canadians want Senate reform. In my province, Manitoba, the francophones I meet at the corner café and in shopping centres, for example, want Senate reform, despite the fact that those who know me know that Senate reform is a great deal of work.

I have always believed in and continue to believe in set terms. However, in this case, given that corporate memory is so important for this Senate, I think eight years is too short. However, I will come back to this point later.

It is difficult to focus solely on Bill S-4 without thinking about what will happen to us, because we are well aware that the Prime Minister will be coming forward with another bill on electing senators. So it is very difficult to completely separate the two phases.

The first one, Bill S-4, concerns me less, because the bill can be amended to make the term longer and non-renewable. What disturbs me is the election process. I have already discussed this with you several times, Mr. Beaudoin. The great strength of the Senate is its current composition. Let me give you a few examples of the people we have in the Senate: on my left, we have Senator Watt, who is always telling us about the needs and the priorities of the communities he represents; we have my colleague, Senator Hubley, who does the same thing for her community, Prince Edward Island. Personally, I represent the francophones of Manitoba, a minority official language community.

York. Le but était d'atteindre cela comme objectif. Cela dépend comment se fait. Si vous avez un nombre bien fixe et bien délimité de sénateurs pour le Québec, ils seront élus au Québec et cela permet au Canada des régions de contrebalancer le pur jeu des mathématiques en additionnant les Canadiens à travers le Canada et la grosse masse de l'Ontario. Tout dépend comment cela se fait.

Il y a une situation qui m'inquiète personnellement. Je sais que c'est la théorie des petits pas mais est-ce une réforme mort-née au sens suivant : on va avancer et faire un petit bout de chemin — un Sénat avec un mandat limité — et le reste, c'est trop compliqué, on ne le fait plus?

**M. Beaudoin :** Cela peut arriver.

**Le sénateur Dawson :** Ce serait malheureux.

**Le sénateur Chaput :** Monsieur Beaudoin, c'est toujours un plaisir de vous revoir. Je crois que M. Tremblay a mentionné dans sa présentation qu'il est important pour une démocratie de revoir ses institutions et qu'il faut être ouvert à la réforme, mais il faut que ce soit provoqué pour les bonnes raisons. Je me suis demandée pour quelles raisons sommes-nous ici aujourd'hui?

Dans un premier temps, il ne faut pas se le cacher, ce projet de loi est le résultat d'une promesse électorale faite par le gouvernement au pouvoir et il veut la tenir. Je respecte cela. Tout gouvernement qui fait une promesse électorale doit tenir ses promesses, c'est un principe très important. C'est une bonne raison.

L'autre raison, qui pour moi est très importante, c'est que les Canadiens veulent une réforme de Sénat. Chez nous au Manitoba, les francophones que je rencontre au café au coin de la rue et dans les centres commerciaux par exemple, veulent, même en dépit du fait que ceux qui me connaissent savent que c'est beaucoup de travail une réforme du Sénat.

J'ai toujours cru et je crois encore à des mandats définis. Toutefois, dans le cas qui nous occupe, prenant en considération la mémoire institutionnelle si importante pour le Sénat, je me dis que huit ans c'est trop court, mais on reviendra sur ce point plus tard.

Il est difficile de se pencher uniquement sur le projet de loi S-4 sans réfléchir à ce qui va nous arriver, car nous savons très bien que le premier ministre va nous apporter un autre projet de loi qui va concerner le processus d'élections des sénateurs. Alors il est très difficile de dissocier les deux, de les séparer complètement.

Le premier, le projet de loi S-4 m'inquiète moins, parce qu'on peut l'amender, pour que ce soit plus long et non renouvelable. Celui qui m'inquiète, c'est celui concernant le processus des élections. J'en ai déjà discuté avec vous, monsieur Beaudoin, à quelques reprises. En considérant la composition actuelle du Sénat, qui est sa grande force, lorsqu'on regarde qui est au Sénat, je vais donner des exemples : à ma gauche, nous avons le sénateur Watt, qui nous fait part constamment des besoins et des priorités des communautés qu'il représente; nous avons ma collègue, le sénateur Hubley, de la même façon, pour l'Île-du-Prince-Édouard. Pour ma part, par tradition, je représente les francophones du Manitoba qui sont une communauté de langue officielle en situation minoritaire.



We are talking here about small numbers, and that is what worries me when elections are mentioned. How will we continue to have senators who represent minority groups? It is much easier when the person is familiar with a minority situation. We hear a great deal about this in the Senate. You told me, Mr. Beaudoin, that at some point the political party would look after this. I disagree, because major decisions are always based on numbers. Is it possible to think that in a democratic electoral process consideration could be given to the Senate in its present form, where one of its great strengths is its composition and its representativeness?

**Mr. Beaudoin:** The only reason I am interested in this problem is that democracy is involved. In my view, legislators must be elected. Judges must be appointed, and ministers must govern. The Senate of Canada, together with the House of Lords in Great Britain, are the only unelected bodies among the great democracies. It is true that the Senate does some amazing things. For example, when the Prime Minister appoints a senator, he can appoint a man or a woman and achieve equality. That is great. I agree with that. It also makes it possible to show far greater respect for minorities. That too is a good thing. If ever the Senate were elected, clearly the people will be deciding. Then it would be like the vote. At one point, only men could vote, but people decided that that made no sense and that women had to have the right to vote and to run as candidates. This was enshrined in law. If we have an elected Senate, we will have to protect our minorities, and if we want to preserve equality between men and women, that would be a good thing, because I teach that almost every day. I think all of this is up to the political parties as well. A solution can be found. As Lincoln said:

[English]

Government of the people, by the people, for the people...

[Translation]

That is our democracy. I believe in it. I think we have to preserve equality between men and women and we must have laws and principles that are very clear and that we must protect minorities. There are Supreme Court rulings on this matter.

I think that if an elected Senate were to come about, it could work and it would be more democratic. That is all I can say. I cannot foresee the future. Who can?

**Mr. Tremblay:** I have just one brief comment. There is some confusion here. I understand your concerns, they are quite legitimate and that is why a Charter was passed. It was passed so that hard-line democracy would not affect those who do not have the opportunity that exercise their vote because they are not elected representatives. At that time, even if there were only white Caucasians in Parliament, the fact that there were no persons of colour would not mean that we could pass legislation taking away their rights. The purpose of the Charter is purely and simply to protect people against the excesses of pure democracy.

On parle ici de petits nombres et c'est ce qui m'inquiète, car on parle d'un processus électoral. Comment allons-nous arriver à pouvoir continuer à avoir au Sénat des sénateurs qui représentent les minorités? C'est beaucoup plus facile quand la personne vit la réalité. On en entend parler beaucoup plus souvent qu'autrement. Monsieur Beaudoin, vous m'avez dit à un moment donné que le parti politique allait s'en occuper. Je ne suis pas d'accord avec cela, car les grosses décisions sont toujours basées sur les nombres. Est-il possible de penser que, dans un processus électoral démocratique, on puisse aussi considérer le Sénat tel qu'il existe présentement, une de ses grandes forces étant sa composition et sa représentativité?

**M. Beaudoin :** La seule raison pour laquelle je m'intéresse à ce problème, c'est que la démocratie est impliquée. Je me dis que les législateurs doivent être élus. Les juges doivent être nommés, les ministres doivent gouverner. Le Sénat du Canada est le seul, avec la Chambre des lords de la Grande-Bretagne qui ne sont pas élus parmi les grandes démocraties. C'est vrai qu'on a fait des choses incroyables au Sénat. Par exemple, nommer des sénateurs, cela permet à un premier ministre de nommer un homme ou une femme, et d'avoir une égalité. Bravo! je suis d'accord avec cela. Cela permet aussi d'avoir beaucoup de respect pour les minorités. C'est bien. Si jamais le Sénat est élu, évidemment c'est le peuple qui va décider. À ce moment-là, c'est comme le vote. Quand on a eu droit de vote, les hommes votaient et à un moment donné, on s'est dit que cela n'avait pas de bons sens, il fallait que les femmes votent aussi et se présentent comme candidates. C'était dans nos lois. Si on fait un Sénat élu, il va falloir protéger les minorités et, si quelqu'un est pour l'égalité des hommes et des femmes, c'est bien moi j'enseigne cela quasiment tous les jours. Tout cela, d'après moi, relève aussi des partis politiques. Il y a moyen de trouver une solution à cela. Comme disait Lincoln :

[Traduction]

Un gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple [...]

[Français]

C'est cela notre démocratie. J'y crois. Je pense qu'il faut garder l'égalité entre les hommes et les femmes et il faut avoir des lois, des principes qui sont très clairs et on doit protéger les minorités. On a des décisions de la Cour suprême sur cette question.

Je pense que, si jamais on a un Sénat élu, cela peut fonctionner et c'est plus démocratique. C'est tout ce que je peux dire. Je ne connais pas l'avenir. Qui connaît l'avenir?

**M. Tremblay :** J'ai juste une petite remarque à faire. Il y a un peu confusion des genres. Je comprends vos préoccupations, elles sont très légitimes et c'est pour cela que la Charte a été adoptée. Elle l'a été pour que la démocratie pure et dure n'affecte pas ceux qui n'ont pas l'opportunité d'exercer le vote parce qu'ils n'ont pas été élus. À ce moment-là, même si on avait une exclusivité de Blancs, ce n'est pas parce qu'il n'y aurait pas de Noirs au Parlement qu'on pourrait adopter une loi qui enlèverait des droits aux Noirs. Le but de la Charte c'est de purement et simplement protéger les gens contre les excès de la démocratie pure.

Having said that, I understand your concerns very well. But I am not aware of any electoral system that allows one to say that you have the right to vote but that amongst those voting there must be two women and in another region, in your riding, you must have Catholics, Protestants, et cetera. It would be never-ending. It is true that, the lobbying process and the efforts of political parties result in the creation of a movement and in the end things change without the principles of democracy being altered.

With the appointment process, in principle, if you one day found yourselves with a Prime Minister who went off his rocker and decided to make appointments without women, and with no regional representation, it would be no better.

**Mr. Beaudoin:** He would be beaten the next time around.

**Mr. Tremblay:** But there is no perfect system that allows one to say that women, aboriginal people and persons of colour would be well-represented. Democracy is “One man, one vote; one woman, one vote.” If we do not have an elected Senate, it will be an appointed Senate until the end of time — but based on what criteria, that is the issue.

**Senator Chaput:** With the application of our current charter, in our day-to-day lives, would you agree with me when I say that if we take the example of Senator Watt, when he is in the Senate, no one is in a better position to make us aware of the needs than someone who comes from that reality?

**Mr. Tremblay:** I agree with you. Absolutely. But I do not know how to create a system that allows for that in law.

**Mr. Beaudoin:** The Supreme Court, in a very important decision, had referred to the equality between men and women; that is what section 28 of the Constitution is about, it is very clear. Rights are entrenched in section 28 of our Constitution. A prime minister who pays no attention to that, in my opinion, will not last long. Canada is a democratic country, let us not forget it; Canada is a great democracy. For the Senate, we must do the same thing.

[English]

**Senator Segal:** I apologize for having arrived late for our two distinguished witnesses. I had duties relative to welcoming a group of Jesuit clerics from the United States on behalf of the government. While I was struck that it was quite an unlikely assignment for me, I was delighted to take it on and I apologize for not having been here for the formal presentation. I did have to tell them I was educated by the Oblate Fathers at the University of Ottawa and so I was sceptical of Jesuits on occasion, but they were very understanding.

I want to step back from the two specific items before the committee, the motion and Bill S-4, and ask both of our colleagues from Quebec to reflect on that I think will end up

Cela dit, je comprends très bien votre préoccupation. Mais je ne connais pas de système électoral qui permette de dire que vous aurez le droit de voter mais dans votre vote il faut absolument qu'il y ait deux femmes et dans telle autre région, dans votre vote il faudrait découper, dans telle paroisse des catholiques, des protestants, et cetera. Cela n'en finirait plus. Là, c'est vrai, le processus des groupes de pression, le processus des partis politiques font qu'il y a un mouvement qui se crée et finalement les choses changent sans avoir à affecter le principe de la démocratie.

Avec la nomination, par principe, si vous avez un jour un premier ministre qui devient « off his rocker » et qui décide de faire des nominations sans femmes, sans représentation régionale, ce n'est pas mieux.

**M. Beaudoin :** Il va se faire battre la fois d'après.

**M. Tremblay :** Mais il n'y a pas de système parfait qui permette de dire que les femmes, les Autochtones, les Noirs seront bien représentés. La démocratie c'est « One man, one vote; one woman, one vote ». Si on n'a pas un Sénat élu, ce sera un Sénat nommé jusqu'à la fin des temps, mais sur quel critère, c'est là le problème.

**Le sénateur Chaput :** Dans l'application de cette Charte que nous avons, dans la réalité de tous les jours, est-ce que vous seriez d'accord avec moi lorsque je dis que, si je prends l'exemple du sénateur Watt, quand il est au Sénat, il n'y a pas mieux qu'une personne qui vient de cette réalité pour nous sensibiliser à ces besoins?

**M. Tremblay :** Je suis d'accord avec vous. Absolument. Mais je ne sais pas comment faire pour avoir un système qui permet cela en droit.

**M. Beaudoin :** La Cour suprême, dans une décision très importante avait dit que l'égalité des hommes et des femmes, c'est l'article 28 de la Constitution, c'est très clair. C'est inscrit à l'article 28 de notre Constitution. Un premier ministre qui ne prêterait aucune attention à cela, d'après moi, ne pourrait pas être là longtemps. Le Canada est un pays qui est démocratique, n'oublions pas cela; c'est une grande démocratie le Canada. Pour le Sénat, il faut faire la même chose.

[Traduction]

**Le sénateur Segal :** Je prie nos deux distingués témoins d'excuser mon retard. Je devais recevoir un groupe de Jésuites des États-Unis en tant que représentant du gouvernement. C'est une mission à laquelle je ne m'attendais pas du tout, mais j'étais ravi de l'accepter, et je suis désolé de ne pas avoir pu entendre votre exposé. J'ai dû leur dire que j'avais été éduqué par les Pères Oblats à l'Université d'Ottawa et qu'il m'arrivait donc d'être sceptique à l'occasion à l'égard des Jésuites, mais ils se sont montrés très compréhensifs.

Je veux en venir à deux questions précises dont le comité est saisi, à savoir la motion et le projet de loi S-4, et j'aimerais demander à nos deux collègues du Québec de nous dire ce qui

being the core question in the debates that will take place, both on these two pieces of proposed change and what may emerge from the government in due course.

The core philosophical question, about which the law is specific but the courts might not agree, is: Who owns the Senate? Clearly it is part of the federal legislative process. However, because of the process by which the Senate came together, the articles of Confederation and the pre-Confederation debates, a view will be advanced — I expect in a few hours — by a federal minister from the province of Ontario that the Senate does not belong to the Government of Canada, or to this committee or even to Parliament and the Government of Canada, even for the most limited of changes.

The principle articulated a few moments ago was that a prime minister can decide to limit his appointment powers, which is what I believe this Prime Minister is trying to do, by establishing a shorter term. If the committee had difficulty with reappointment, the Prime Minister indicated he would gladly give up that power. The term would become non-renewable and legislation would be introduced similar to the 1992 legislation with respect to referendum on constitutional proposals at the federal level. The referendum was not constitutionally binding. The fact that it would take place was agreed to by first ministers as a means of advising them about the content of the Charlottetown Accord, whether or not it would proceed.

We have a Prime Minister who clearly anticipates an appropriate means of public consultation if the bill passes the House and then the Senate, so that the public can be canvassed, perhaps at the time of the next federal election, on vacancies that might exist in their respective jurisdictions in Ontario or Quebec.

Should that pass the House, the Senate and the *prima facie* constitutional challenges — sure to emerge as Ontario has signalled to that effect — the core question will be whether to change the Senate is within the purview of a federal prime minister and Parliament and Senate. Some would allege that when a prime minister seeks public advice on how to discharge his or her constitutional obligation regarding a non-change of constitutional format, that this is *ultra vires*: one cannot prescribe that core constitutional right without constitutional amendment under the appropriate section, 7-50, et cetera.

It will come back to the matter of the distinctive nature of the institution. Is it a kind of coaxial institution shaped by the provinces and Ottawa as part of the Constitution Act, 1867, or, despite the way in which a prime minister seeks advice on whom he or she might appoint, is it a body that can be affected possibly and potentially by convention in that way without violating the core constitutionality?

I will add a second small question because it is relevant to the point that Senator Chaput raised. In New Zealand, which has a dual system of first-past-the-post and proportional representation, the national lists put out by the parties do reflect the minority question, thereby ensuring that at least one third of

constituera la question fondamentale des débats qui vont avoir lieu, à propos de ces deux changements qu'on propose, et ce que le gouvernement fera en temps utile.

La question philosophique de base, à propos de laquelle la loi est précise, ce qui n'est peut-être pas l'avis des tribunaux, est celle-ci : à qui appartient le Sénat? Il est évident qu'il fait partie du processus législatif fédéral. Cependant, étant donné la façon dont le Sénat a été créé, et étant donné le pacte confédératif et les débats préconfédération, un ministre fédéral de la province de l'Ontario va avancer — dans quelques heures, j'imagine — que le Sénat n'appartient pas au gouvernement du Canada, ni à ce comité, ni même au Parlement, ni au gouvernement du Canada, même s'il s'agit d'y apporter les changements les plus infimes.

On a avancé un principe il y a quelques instants de cela, à savoir que le premier ministre peut décider de limiter son pouvoir de faire des nominations, et c'est ce que notre premier ministre essaie de faire, je crois, en créant un mandat plus court. Si le comité s'oppose au renouvellement de mandat, le premier ministre a fait savoir qu'il renoncera à ce pouvoir avec joie. Le mandat ne serait pas renouvelable, et l'on présenterait une loi semblable à celle de 1992 concernant le référendum sur les propositions constitutionnelles au niveau fédéral. La Constitution ne nous obligeait pas à tenir ce référendum. Ce sont les premiers ministres qui se sont entendus pour tenir ce référendum pour savoir ce qu'ils devaient faire de l'accord de Charlottetown, si on devait aller de l'avant ou non.

Nous avons un premier ministre qui s'attend de toute évidence à ce que l'on trouve un moyen approprié de consulter la population si le projet de loi est voté par la Chambre et ensuite le Sénat, pour que le public puisse être sondé, peut-être au moment des prochaines élections fédérales, à propos des vacances qui pourraient exister en Ontario ou au Québec.

Si ce projet de loi est adopté par la Chambre et le Sénat et qu'on se retrouve avec des contestations constitutionnelles, comme l'Ontario va le faire inévitablement, la question de base sera de savoir si la modification du Sénat relève de l'autorité du premier ministre fédéral, du Parlement et du Sénat. Certains répondront qu'il n'est pas conforme à la Constitution que le premier ministre demande l'avis du public sur la façon dont il doit s'acquitter d'une obligation constitutionnelle concernant un non-changement de nature constitutionnelle : on ne peut pas passer outre à cette obligation constitutionnelle fondamentale sans réviser la Constitution avec la formule 7-50, et cetera.

Cela nous ramènera à la question du caractère distinct de l'institution. C'est une sorte d'institution coaxiale façonnée par les provinces et Ottawa dans le cadre de la Loi constitutionnelle de 1867, ou, peu importe la manière dont un premier ministre demande des avis sur les nominations qu'il va faire, c'est un corps législatif qui peut être modifié par convention de cette manière, sans que l'on contrevienne à la Constitution?

J'ajouterai une seconde petite question parce qu'elle rejoint ce que disait le sénateur Chaput. En Nouvelle-Zélande, qui a un double système avec élection uninominale à un tour et représentation proportionnelle, les listes nationales que proposent les partis prennent en compte les minorités, et on

that list are from the Maori community in keeping with their national consensus on respect for minority rights. I would be interested in your views on the referendum process, which is anticipated. If the referendum anticipates proportionality, would we face a Charter of Rights challenge because it would be a different approach to that which exists under the Canada Elections Act?

[Translation]

**Mr. Beaudoin:** We must not forget that it is the Prime Minister who appoints all senators. In future, if it is truly an elected Senate, the people will have the final say. And that is the definition of an elected Senate. I do not know what will happen, I am waiting just as you are, Senator Dawson. I am not involved in the process, but one thing is very clear in my mind: either our Prime Minister carries on with the powers he has, and he will be the one to appoint all senators, or electoral legislation will be tabled, and the final word will be that of the Canadian people. It is a huge change!

**Senator Segal:** But Mr. Beaudoin, if the intention is not to change the Prime Minister's power of appointment, but only to allow him to consult the public before making his appointments with the Governor General —

[English]

**Mr. Beaudoin:** We will wait to see because we do not know at this time.

[Translation]

**Senator Segal:** That is what I am asking. There is a difference between an elected Senate and a Senate that retains the same powers, but where the Prime Minister seeks advice before making his appointments, as Mr. Tremblay said on the subject of judges. Attorneys general —

**Mr. Beaudoin:** But in your scenario, would the Prime Minister have the final word? Would he be the one to appoint them?

**Senator Segal:** I am saying that if he is guided by the people, he will have the final say.

**Mr. Beaudoin:** That is not an elected Senate. In the United States, in 1913, it was said that for the Senate, there would be a six-year term and that they would be elected one third at a time; the American people approved. The President of the United States does not appoint, the people vote. That is an elected Senate.

Some provinces are for and some provinces are against an elected Senate. I spoke to people from Ontario and from Quebec. Some say that as they already have 24 senators nothing much would change for them. It would, rather, be of assistance to the others. Therefore, they are not very interested. But the provinces that are becoming stronger, like British Columbia, say that this makes no sense. They have a population of some four million and only have six senators. This must change.

s'assure ainsi qu'au moins un tiers de la liste provient de la communauté maorie, conformément au consensus national sur le respect des droits des minorités. J'aimerais entendre votre avis sur le processus référendaire qu'on anticipe. Si le référendum anticipe la proportionnalité, est-ce que l'on se retrouverait avec une contestation en vertu de la Charte des droits étant donné qu'on épouserait une approche différente de celle qui existe en vertu de la Loi électorale du Canada?

[Français]

**M. Beaudoin :** Il ne faut pas oublier que c'est le premier ministre qui nomme tous les sénateurs. Dorénavant, si c'est vraiment un Sénat élu, le dernier mot va appartenir au peuple. C'est cela un Sénat élu. Je ne sais pas si c'est ce qui arrivera, j'attends comme vous, sénateur Dawson. Je ne suis pas impliqué dans ce processus mais quelque chose est très clair dans mon esprit : ou le premier ministre continue avec les pouvoirs qu'il détient, et c'est lui qui nomme tous les sénateurs, ou une loi électorale sera déposée, et le dernier mot appartiendra au peuple canadien. C'est tout un changement!

**Le sénateur Segal :** Mais monsieur Beaudoin, si l'intention n'est pas de changer le pouvoir de nomination du premier ministre, mais seulement de lui permettre de demander conseil au public avant de faire ses nominations auprès du gouverneur général...

[Traduction]

**M. Beaudoin :** Il faudra attendre parce que nous ne le savons pas pour le moment.

[Français]

**Le sénateur Segal :** Mais c'est la question que je pose. Il y a une différence entre un Sénat élu et un Sénat qui reste avec les mêmes pouvoirs mais où le premier ministre cherche conseil avant de faire ses nominations, comme M. Tremblay l'a dit au sujet des juges. Les procureurs généraux...

**M. Beaudoin :** Mais dans votre cas, est-ce que le premier ministre aura le dernier mot? C'est lui qui les nommera?

**Le sénateur Segal :** Je dis que s'il est guidé par la population, le dernier mot lui appartient.

**M. Beaudoin :** À ce moment, ce n'est pas un Sénat élu. Aux États-Unis, en 1913, on a dit que pour le Sénat, le terme serait de six ans et qu'il serait élu un tiers, un tiers, un tiers; le peuple américain a approuvé. Ce n'est pas le président des États-Unis, c'est le peuple. C'est cela, un Sénat élu.

Il y a des provinces qui sont pour et d'autres qui sont contre un Sénat élu. J'ai parlé avec des gens de l'Ontario et du Québec. Certains disent que comme ils ont déjà 24 sénateurs, cela ne change rien pour eux. Cela aidera plutôt les autres. Donc, ils sont peu intéressés. Mais les provinces qui commencent à prendre de la vigueur, comme la Colombie-Britannique, disent que cela n'a pas de bons sens, on est 4 millions et on a seulement six sénateurs. Il faut changer cela.

The Maritimes have 24 senators, and when the province of Newfoundland and Labrador joined Confederation, they were given six. And so the Maritimes have 30 senators and western Canada has 24, and they are a far more populous area.

If we therefore truly want an elected Senate, we will have to determine how many senators there will be per province and that, means using the 7/50 formula. We cannot get away from it. In a nutshell, with an elected Senate, the people have the final say. But with the Senate that we currently have, the Prime Minister has the final say.

**Mr. Tremblay:** To answer Senator Segal, I would say that either reform is constitutional in the strictest sense or it is something else entirely. It is either a reform of the Constitution or it is something different. The question you were asking seemed to indicate that if it were something else, this other thing could also be unconstitutional if we do indirectly what we are not able to do directly. I think that if the power of appointment is not taken away from the Governor General, and she or he keeps the final say, as is the case for the appointment of judges, there is much that can be done.

When we look at the evolution of our institutions — and this comes back to what Senator Austin was saying earlier — when we look at section 101 of the Constitution, it simply provides for the creation of a Supreme Court, should the need arise. Only if we want to. It is no more necessary than that. The Parliament of Canada established a Supreme Court and the rule that three judges must come from Quebec. And that is simple legislation; it is not in the Constitution at all. No one has touched it for a considerable time. Since 1982 — this is a rather extraordinary technique — the amendment formula states that the composition of the court can no longer be altered.

**Senator Segal:** Without unanimity.

**Mr. Tremblay:** It is extraordinary. What that means is that simple legislation, through the evolution of institutions, at some point in time becomes entrenched in our system.

**Senator Fraser:** Welcome to you both, and a special hello to Senator Beaudoin, with whom I had the opportunity of doing in committee work and from whom I have learned a great deal.

My questions concern only the situation of Quebec in the Constitution insofar as the Senate is affected. Alberta and others have raised questions on the subject. I am talking about Quebec and very specifically about the issue of electoral divisions for Quebec senators.

Earlier, we spoke about the property qualification. And we know that according to the Constitution of 1867, a Quebec senator — and I will read it in English because it was written in English:

[English]

A senator from Quebec:

... shall have his Real Property Qualification in the Electoral Division for which he is appointed, or shall be resident in that Division.

Les Maritimes ont 24 sénateurs, et quand la province de Terre-Neuve-et-Labrador est entrée dans la Confédération, ils en ont eu six. Donc les Maritimes ont 30 sénateurs et l'Ouest canadien en a 24, et ils sont beaucoup plus nombreux.

Donc si on veut vraiment un Sénat élu, il faudra déterminer combien il y aura de sénateurs par province et cela, c'est la formule 7/50. On ne s'en sort pas. En résumé, avec un Sénat élu, le peuple a le dernier mot. Le Sénat comme on a actuellement, le premier ministre a le dernier mot.

**M. Tremblay :** Pour répondre au sénateur Segal, je dirais que, ou la réforme est constitutionnelle au sens strict ou bien c'est autre chose. C'est soit une réforme de la Constitution ou c'est autre chose. La question que vous posiez semblait dire que si c'est autre chose, même cette autre chose pourrait être inconstitutionnelle si on fait indirectement ce qu'on ne peut pas faire directement. Je pense qu'à partir du moment où le pouvoir de nomination n'est pas enlevé au gouverneur général, et qu'il a toujours le dernier mot, comme pour la nomination des juges, il y a beaucoup de choses qui peuvent être faites.

Quand on voit l'évolution des institutions — et cela revient à ce que disait le sénateur Austin tantôt —, lorsqu'on regarde l'article 101 de la Constitution, cela donne simplement le pouvoir de créer, lorsque l'occasion le requerra, une Cour suprême. Seulement si on le veut. Ce n'est pas plus nécessaire que cela. Le Parlement du Canada a établi la Cour suprême et la règle des trois juges qui viennent du Québec. Et c'est dans une loi seulement; ce n'est pas dans la Constitution du tout. Personne n'a touché à cela pendant un bonne période de temps. Depuis 1982, — c'est une technique assez extraordinaire — la formule d'amendement dit que l'on ne pourra plus toucher à la composition de la Cour suprême.

**Le sénateur Segal :** Sans l'unanimité.

**M. Tremblay :** C'est extraordinaire. Ce que cela veut dire c'est que de simples lois, par l'évolution des institutions, deviennent à un moment donné inscrites dans notre système.

**Le sénateur Fraser :** Bienvenue à vous deux, surtout le sénateur Beaudoin avec qui j'ai eu la chance de travailler en comité et de qui j'ai beaucoup appris.

Mes questions concernent uniquement la situation du Québec dans la Constitution en ce qui touche au Sénat. L'Alberta et d'autres ont posé des questions à ce sujet. Je parle du Québec et très précisément de la question des districts représentés par les sénateurs québécois.

On a parlé, tout à l'heure, de la qualification foncière. Et on sait que, selon la Constitution de 1867, un sénateur du Québec — je lis en anglais parce que cela a été écrit en anglais :

[Traduction]

Un sénateur du Québec :

[...] il devra être domicilié ou posséder sa qualification foncière dans le collège électoral dont la représentation lui est assignée.

[Translation]

Am I right to conclude that if we abolish the \$4,000 property qualification, we affect the residential qualifications, and in order to do this, we will need the agreement of the province and 50 per cent of the population? Is the 7/50 formula required because of the Quebec situation in order to change that?

We know that the 24 electoral divisions that were set out in the Constitution Act of 1867 did not include the northern part of the province because in 1867, this region was not yet part of our territory. Therefore, the districts that were established in the Constitution only affect the south of the province; but there are Quebecers that live up there! Therefore, if we move to a system of direct elections or direct public consultations, in the case of Quebec, would this have to be done division by division as is done in the ridings for the members of the House of Commons? If so, what will happen to the people in the north? Are they to be deprived of their vote?

**Mr. Tremblay:** As we speak — and I would like to draw everyone's attention to this — if you look at paragraph 42(c), it refers to residency requirements. Now, if you take paragraph 23.5 of the Constitution Act of 1867, the word “resident” is mentioned. The person must be a resident.

**Senator Fraser:** But also in paragraph 6.

**Mr. Tremblay:** You are right.

**Senator Fraser:** But it is paragraph 6 that concerns me.

**Mr. Tremblay:** It seems as if the legislator, with his amendment procedures, was very precise when he wanted to be and equally as vague when he wished as well. However, when the issue was residency requirements, the legislator was reading section 23, and was not including all of the section 23 requirements. In section 23, the word “residence” is mentioned only in paragraph 5. It is as though one could be subject to section 44 if the other requirements of paragraph 5 are called into play. That is pure law. That is teleology, text analysis.

On the other hand, how could we have an electoral system with these 24 divisions? We cannot do so without going through the other amendment formulas, and therefore, that becomes a debate.

**Mr. Beaudoin:** At the time of my appointment to the Senate, I represented the riding of Rigaud. However, I did not live in Rigaud; I lived in the Gatineau region. I was then informed that I must buy land in Rigaud. I bought a piece of land for \$4,000, perhaps even \$5,000. I had to be from Rigaud or I had to own property in Rigaud.

When the federal government enlarged the Quebec territories — in 1912 if memory serves me well — there were at least two or three cases where Quebec and Ontario were expanded, but the people on these territories were represented, they had a member in the House of Commons. It could be the same situation for senators.

**Senator Fraser:** And do they not have a right to have a senator?

[Français]

Ai-je raison quand je conclus que si on abolit la qualification de propriété de 4000 \$, on touche aux qualifications de résidence, et pour ce faire, on a besoin de l'assentiment de la province et de 50 p. 100 de la population? Est-ce qu'il faut la formule 7/50 à cause de la situation québécoise pour changer cela?

Nous savons que les 24 districts qui sont établis dans la Loi constitutionnelle de 1867 n'incluent pas le Nord de la province parce qu'en 1867, cette région ne faisait pas encore partie de notre territoire. Donc, les districts qui sont établis dans la Constitution ne touchent que le Sud de la province; mais il y a des Québécois qui vivent là-haut! Alors, si on passe à un système d'élections directes ou de consultations populaires directes, est-ce que, dans le cas du Québec, cela doit être fait district par district comme on le fait dans les comtés pour les députés à la Chambre des communes? Est-ce que cela doit être fait district par district? Et si oui, qu'arrive-t-il aux gens du Nord? Ils sont privés de leur droit de vote?

**M. Tremblay :** Au moment où on se parle — et j'aimerais attirer l'attention de tout le monde là-dessus —, si vous regardez l'alinéa 42 c), on parle des conditions de résidence. Or, si vous regardez le paragraphe 23(5) de la Loi constitutionnelle de 1867, le mot « résidence » est mentionné. Il doit être résidant.

**Le sénateur Fraser :** Mais au paragraphe 6 aussi.

**M. Tremblay :** Vous avez raison.

**Le sénateur Fraser :** Mais c'est le paragraphe 6 qui me préoccupe.

**M. Tremblay :** On dirait que le législateur, dans ses procédures d'amendement, a été très précis quand il le voulait et il a été tout aussi vague quand il le voulait. Cependant, quand il s'agit des conditions de résidence, le législateur lisait l'article 23, il n'incluait pas toutes les qualifications de l'article 23. Dans l'article 23, le mot « résidence » est mentionné seulement au paragraphe 5. C'est comme si on pouvait tomber sous l'article 44 quand on touche aux autres conditions du paragraphe 5. C'est en droit pur. C'est de la téléologie, de l'analyse de textes.

Par contre, comment ferait-on pour avoir un système électoral avec les 24 districts? Nous ne pouvons pas le faire sans passer par les autres formules d'amendement, et donc, cela deviendra un débat.

**M. Beaudoin :** Lors de ma nomination au Sénat, je représentais la circonscription de Rigaud. Cependant, je ne demeurais pas à Rigaud; j'habitais la région de Gatineau. Ils m'ont alors informé que je devais acheter un terrain à Rigaud. J'ai acheté un terrain de 4 000 \$, peut-être même 5 000 \$. Il fallait que je sois de Rigaud ou que j'aie une propriété à Rigaud.

Quand le gouvernement fédéral a élargi les territoires du Québec — en 1912, si mon souvenir est fidèle —, il y a eu au moins deux ou trois cas où le Québec et l'Ontario ont été agrandis les gens de ces territoires ont été représentés, ils ont un député à la Chambre des communes. Cela pourrait être la même situation pour les sénateurs.

**Le sénateur Fraser :** Et ils n'ont pas le droit d'avoir un sénateur?

**Mr. Beaudoin:** Yes.

**Senator Fraser:** All other Quebecers have the right to their senators.

**Mr. Beaudoin:** There are senators everywhere. There are 24 districts in Quebec.

**Senator Fraser:** But they do not encompass the north, the area that was added in 1912.

**Senator Dawson:** The electoral map of 1867 does not include northern Quebec.

**Mr. Beaudoin:** So we have to correct the situation.

**Senator Dawson:** But the district of Rigaud has not been changed, and neither have Alma nor Lauzon.

**Mr. Beaudoin:** There is one person who represents the region that extends from Lac Saint-Jean to Ungava.

**Senator Dawson:** No. The boundaries were drawn in 1867, and ended at Lac Saint-Jean.

**Mr. Beaudoin:** It has to be in the Constitution.

**Senator Dawson:** It is in the Constitution, and those people are excluded.

**Mr. Beaudoin:** We have to settle that.

**Senator Dawson:** If we want to comply with the Constitution and if we are to hold an election, we must resolve the problem.

**Mr. Tremblay:** You are right. It is clear that it is wrong to say that Senator Riel represented Shawinigan. I believe that he never set foot in the area. In fact, he once spoke out in the House on this topic. He explained that a senator is appointed and must own property in a given district, but that he does not represent this district more than any other; he represents the entire area. If we are to hold an election, the entire region of Quebec will have to be redrawn.

**Mr. Beaudoin:** All we have to do is expand the region.

**Senator Dawson:** Senator Angus, who is the senator for Alma, has 3 million voters living in his district. In the district of Lauzon that I represent, there are perhaps 50,000 voters. That is not a small problem, it is a big problem.

**Mr. Beaudoin:** We must attend to this.

**The Chairman:** Honourable Senators, I am afraid that our time is up. In closing, I would like to thank our witnesses for their testimony. Their presentations will be very valuable and helpful in our study of Bill S-4, as well as Senators Murray and Austin's motion.

This hearing is adjourned until this afternoon at 2:00 p.m. We will be hearing from the Ontario Minister of Intergovernmental Affairs.

The committee adjourned.

**M. Beaudoin :** Oui.

**Le sénateur Fraser :** Tous les autres Québécois ont le droit d'avoir des sénateurs.

**M. Beaudoin :** Les sénateurs sont partout. Il y a 24 circonscriptions au Québec.

**Le sénateur Fraser :** Mais qui ne touchent pas le Nord, qui ne touchent pas la partie qui a été ajoutée en 1912.

**Le sénateur Dawson :** La carte électorale de 1867 ne comprend pas le Nord québécois.

**M. Beaudoin :** Alors il faut remédier la situation.

**Le sénateur Dawson :** Mais le district de Rigaud n'a pas été modifié, ni celui d'Alma ni celui de Lauzon.

**M. Beaudoin :** Mais dans la région du lac Saint-Jean jusqu'à l'Ungava, il y a quelqu'un qui représente cette région.

**Le sénateur Dawson :** Non. La limite était déjà faite en 1867, elle se terminait à la hauteur du lac Saint-Jean.

**M. Beaudoin :** Il faut que ce soit dans la Constitution.

**Le sénateur Dawson :** C'est dans la Constitution et ces gens sont exclus.

**M. Beaudoin :** On doit y remédier.

**Le sénateur Dawson :** Si on veut respecter la Constitution et si on veut avoir des élections, il faut régler le problème.

**M. Tremblay :** Vous avez raison. Il est clair que c'est une fiction de dire que le sénateur Riel représentait Shawinigan. Je pense qu'il n'a jamais mis les pieds à cet endroit. D'ailleurs, il a déjà répondu en Chambre à ce sujet. Il a expliqué qu'un sénateur est nommé s'il possède une propriété dans un district donné, mais qu'il ne représente pas ce district plus que d'autres; il représente l'ensemble alors que si on fait un système électoral, il faudra découper l'ensemble du Québec.

**M. Beaudoin :** On agrandit, c'est tout.

**Le sénateur Dawson :** Le sénateur Angus, qui représente la circonscription d'Alma, a trois millions d'électeurs dans son district. Dans un district comme l'ancien district de Lauzon que je représente, il y a peut-être 50 000 électeurs. Ce n'est pas un petit problème, c'est un gros problème.

**M. Beaudoin :** Il faut y voir.

**Le président :** Honorables sénateurs, je regrette, mais le temps est écoulé pour cette séance de notre comité. Mon dernier mot est pour remercier nos témoins de leur témoignage. C'était très profitable et valable pour notre étude concernant le projet de loi S-4, ainsi que la motion des sénateurs Murray et Austin.

La séance est ajournée jusqu'à cet après-midi à 14 heures. Nous recevrons alors la ministre des Affaires intergouvernementales de l'Ontario.

La séance est levée.

OTTAWA, Thursday, September 21, 2006

The Special Senate Committee on Senate Reform, to which was referred the subject matter of Bill S-4, to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure), met this day at 2 p.m. to give consideration to the bill and to a motion to amend the Constitution of Canada (Western regional representation in the Senate).

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

[*English*]

**The Chairman:** It is a great pleasure to welcome our witness this afternoon in the person of the Minister of Intergovernmental Affairs for the Province of Ontario. She is also responsible for democratic renewal in that province.

Minister Bountrogianni, please proceed.

**Hon. Marie Bountrogianni, Minister of Intergovernmental Affairs and Minister Responsible for Democratic Renewal, Government of Ontario:** Honourable senators, I thank the committee for its invitation and I appreciate the opportunity to put Ontario's views on the record on the issue of Senate reform.

As I am sure members of the committee have heard, Senate reform is not a priority for Ontario or for the 39 per cent of Canadians who live in Ontario. Among all of the critical issues facing the country, changes to the Senate should not be a high priority.

Let me anticipate one question before I continue with my remarks. You may ask: If it is not a priority, what are you doing here? What is a minister doing here if this is not a priority? The answer is simple: We are genuinely concerned that the issue of Senate reform will lead us into unexpected places and reopen constitutional questions that should not be reopened at this time. Ontario wants to ensure that the attention of Canada's leaders are focused on the right issues. We cannot allow our attention to be misdirected toward constitutional discussions that could last a long time and yield no real benefits for Canadians.

We believe focus is important. In Ontario, we have focused on improving results in our education system, in our health care system, and in terms of employment, infrastructure, the economy and prosperity. The current federal government has also attracted praise for having a focused agenda. We would urge the federal government to focus on the priorities of Canadians, and we are concerned that a constitutional debate on the Senate is not something that Canadians would welcome at this time.

Debating the future of the Senate distracts the federal and provincial governments from dealing with Canada's more pressing needs, such as reforming our fiscal architecture in

OTTAWA, le jeudi 21 septembre 2006

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

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

[*Traduction*]

**Le président :** J'ai le plaisir d'accueillir notre témoin cet après-midi en la personne de la ministre des Affaires intergouvernementales de la province de l'Ontario. Elle est aussi responsable du Renouveau démocratique dans cette province.

Madame la ministre Bountrogianni, vous avez la parole.

**L'honorable Marie Bountrogianni, ministre des Affaires intergouvernementales et ministre responsable du Renouveau démocratique, gouvernement de l'Ontario :** Honorables sénateurs, je remercie le comité de son invitation. J'apprécie l'occasion d'annoncer officiellement la position de l'Ontario sur la réforme du Sénat.

Je suis persuadée que les membres du comité l'ont déjà entendu : la réforme du Sénat est pas une priorité pour l'Ontario, ni pour les 39 p. 100 de Canadiens et Canadiennes qui vivent en Ontario. Parmi toutes les questions névralgiques qui se posent au pays, les modifications du Sénat ne devraient pas constituer une haute priorité.

Permettez-moi d'anticiper une question avant que je poursuive en allocation. Vous pouvez demander : si l'Ontario déclare que la réforme du Sénat n'est pas une priorité, pourquoi un ministre a-t-elle consacré une partie de son emploi du temps à se rendre à Ottawa pour discuter de la question? La réponse en est simple. Nous craignons vraiment que la question de la réforme du Sénat nous mènera sur des chemins inattendus et reposera des questions constitutionnelles qu'il ne convient pas d'aborder de nouveau pour le moment. L'Ontario veut s'assurer que l'attention des dirigeants du Canada se concentre sur les bonnes questions. Nous ne pouvons permettre qu'on détourne notre attention sur des questions constitutionnelles dont l'étude pourrait durer très longtemps sans apporter des avantages réels aux Canadiens et Canadiennes.

Nous estimons qu'il convient de circonscrire l'objet de notre attention. En Ontario, nous nous sommes attachés à améliorer les résultats de notre système d'éducation, de notre système de soins de santé, ainsi que des domaines de l'emploi, de l'infrastructure, de l'économie et de la prospérité. Le gouvernement fédéral actuel a aussi reçu des éloges pour son programme ciblé. Nous aimerions inciter le gouvernement fédéral à privilégier les priorités de la population canadienne et craignons qu'un débat constitutionnel sur le Sénat soit une activité qui, en ce moment ne serait pas très appréciée par les Canadiens et Canadiennes.

Débattre l'avenir du Sénat écarte le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux de l'étude fructueuse des besoins plus pressants du Canada, comme la réforme de notre architecture



meaningful ways, strengthening the economic union and investing in our people and infrastructure to ensure that Canada and Canadians remain prosperous in an increasingly competitive global economy.

[*Translation*]

Meaningful Senate reform requires constitutional change. Currently, Ontario is not in favour of re-opening the Constitution.

[*English*]

Meaningful Senate reform requires constitutional change and Ontario does not support reopening the Constitution at this time.

The process of Senate reform inevitably leads to new rounds of constitutional discussions and Ontario does not believe that this would be in Canada's best interests. Countries around the world are focusing on investing in their people and infrastructure. We need to do the same.

While Bill S-4 may seem to be a small step, the Prime Minister, in responding to a question from this committee, said it was his "frank hope" that this process would eventually "force the provinces" to "seriously address other questions of Senate reform" that require constitutional amendments.

The Prime Minister may favour a constitutional discussion focused on only the Senate, but I think we all know that these proposals have a good chance of leading us down the path travelled during the Meech Lake Accord and Charlottetown Agreement debates. These issues distracted governments and Canadians for over five years. These constitutional debates divided Canadians in ways that took an enormous toll on the country and the government of Ontario does not support reliving these experiences. We urge the federal government to not embark on this path without a full appreciation of the likely consequences.

If the federal government insists on reopening the Constitution to deal with the Senate, Ontario's preference is for abolition. Alternatively, any reform designed to make the Senate a more meaningful democratic body would need to deal with the under-representation of Ontarians in the Senate. If Senate reform is to proceed, the under-representation of Ontario citizens must be addressed. Electing senators under the existing system would entrench and exacerbate inequities that are acceptable for an appointed body acting as a "chamber of sober second thought," but clearly would not be acceptable in a body that would become a potential democratic competitor to the House of Commons.

The proposed reforms would see a legislative chamber much like the House of Commons, one with similar powers and one which would likely be seen by voters and senators themselves as

fiscale, la consolidation de l'union économique et l'investissement dans notre population et notre infrastructure pour s'assurer que le Canada et sa population restent prospères dans une économie mondiale de plus en plus compétitive.

[*Français*]

Une réforme constructive du Sénat nécessite un changement constitutionnel. À l'heure actuelle, l'Ontario n'appuie pas le réexamen de la Constitution.

[*Traduction*]

Une réforme constructive du Sénat nécessite un changement constitutionnel. À l'heure actuelle, l'Ontario n'appuie pas le réexamen de la Constitution.

Le processus de la réforme du Sénat conduit inévitablement à de nouvelles séries de discussions constitutionnelles, ce qui, de l'avis de l'Ontario, ne serait pas au mieux des intérêts du Canada. Les pays du monde entier s'emploient à investir dans leur population et leur infrastructure. Il nous faut faire de même.

Le projet de loi S-4 semble peut-être constituer une petite étape, mais le premier ministre du Canada lui-même, répondant à une question posée par le présent comité a déclaré qu'il « espérait franchement » que ce processus finirait par « forcer les provinces » à « étudier sérieusement d'autres questions de la réforme du Sénat » qui nécessitent des modifications constitutionnelles.

Le premier ministre du Canada sera peut-être en faveur d'une discussion constitutionnelle axée seulement sur le Sénat, et, à mon avis, nous savons tous et toutes que ces propositions risquent fort de nous emmener sur le même chemin emprunté pendant les débats sur l'accord du Lac Meech et l'entente de Charlottetown, questions qui ont mobilisé les gouvernements pendant plus de cinq ans aux dépens d'autres questions. Ces débats constitutionnels vont diviser la population canadienne en éprouvant énormément le pays. Le gouvernement de l'Ontario ne tient pas en revivre ces expériences. Nous incitons le gouvernement fédéral ne pas s'engager dans cette voie sans en avoir pleinement évalué toutes les conséquences probables.

Si le gouvernement fédéral insiste pour rouvrir le débat sur la Constitution au sujet du Sénat, la préférence de l'Ontario serait d'abolir celui-ci. Dans un autre ordre d'idées, toute réforme conçue pour faire du Sénat un organisme démocratique plus valable nécessiterait d'y remédier à la sous-représentation des Ontariens et Ontariennes. Si l'on veut poursuivre la réforme du Sénat, il faudra s'attaquer à la question de la sous-représentation des citoyens et citoyennes de l'Ontario. Élire des sénateurs suivant le système actuel enlèverait et exacerberait les iniquités qui seraient acceptables pour un corps nommé faisant fonction de « chambre de réflexion », mais qui serait clairement inacceptable dans un organisme qui deviendrait un concurrent démocratique éventuel de la Chambre des communes.

Dans les réformes proposées, il y aurait une chambre législative, s'apparentant beaucoup à la Chambre des communes, une chambre qui disposerait de pouvoirs analogues

democratic and legitimate. However, it would also be an institution in which Ontario has just 23 per cent of the seats while having 39 per cent of Canada's population.

When the Senate was established at the time of Confederation, it was established on the basis of appointed senators, lifetime tenure, and regional equality, rather than representation by population. Clearly, changing any of these pieces is a significant departure from the intended role of the Senate, that of "chamber of sober second thought," and requires a full national discussion and the consent of the Canadian public.

Once Canada has elected members in the Senate, much like the members of the House of Commons, and with similar powers and responsibilities, there is a real risk of gridlock between the two chambers, especially if the partisan composition of the two differs, as we so often see in the U.S. Congress. Canada currently has no mechanism for breaking deadlocks and the current proposals do not address the danger this poses to the effectiveness of Parliament and effective government.

We would also suggest that if the federal government is interested in parliamentary and democratic reform, it should address the under-representation of Canadians living in Ontario, Alberta and British Columbia in the House of Commons. This change was promised by the governing party during the last election. It is a reform that would not require constitutional change and would significantly enhance democratic representation in Canada. As a result, it is Ontario's position that rather than pursuing Senate reform, addressing this under-representation in the House of Commons would be a much better use of time and energy.

The Ontario government believes that all Canadians are equal. We believe in the principle of one person, one vote. We believe that all Canadians deserve equal representation in the House of Commons. As we know, Canadians living in Ontario, Alberta and British Columbia are significantly under-represented in the House of Commons and the federal government has promised to address this issue.

Ontario's 106 constituencies in the House of Commons represent just 34 per cent of the chamber's 308 members of Parliament. This means Ontario, with 39 per cent of Canada's population, falls well short of a fair share of the seats in the House of Commons.

One of the founding principles of Confederation was the principle of representation by population and a proportionate distribution of seats in the House of Commons among the

et qui serait considérée comme démocratique et légitime tant par l'électorat que par les sénateurs. Ce serait aussi, toutefois, un organisme où l'Ontario ne disposerait que de 23 p. 100 des sièges, alors que sa population représente 39 p. 100 de celle du Canada.

Quand on créa le Sénat à l'époque de la Confédération, ce fut d'après des principes de nomination des sénateurs, de mandat à vie et d'égalité régionale, non pas suivant la représentation selon la population. Il est clair que toute modification d'un de ces principes constituerait un important changement par rapport au rôle visé du Sénat — celui d'une chambre de réflexion —, nécessiterait une discussion nationale de grande envergure et l'assentiment du public canadien.

Une fois que le Canada a élu les membres au Sénat d'une manière qui s'apparente beaucoup au mode d'élection des membres de la Chambre des communes, ces membres ayant des pouvoirs et des responsabilités analogues, il existe un risque très réel d'impasse entre les deux chambres, en particulier si la composition des deux diffère en matière de partis, comme nous le voyons si souvent au Congrès des États-Unis. À l'heure actuelle, le Canada ne possède aucun mécanisme qui permette de lever les impasses et, en outre, les propositions actuelles ne traitent pas du danger que cet état de fait présente pour l'efficacité du Parlement et gouvernement.

Nous aimerions aussi avancer que si le gouvernement fédéral s'intéresse à une réforme parlementaire et démocratique, il devrait se pencher sur la question de la sous-représentation, à la Chambre des communes, des Canadiens et Canadiennes qui vivent en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique. Ce changement a été promis par le parti au pouvoir pendant la dernière élection. Il s'agit d'une réforme qui ne nécessiterait pas de changement constitutionnel et qui améliorerait beaucoup la représentation démocratique au Canada. En conséquence, l'Ontario propose qu'au lieu de poursuivre une réforme du Sénat, on remédie à cette sous-représentation dans la Chambre des communes, ce qui constituerait un bien meilleur emploi de temps et d'énergie.

Le gouvernement de l'Ontario croit que tous les Canadiens et toutes les Canadiennes sont égaux. Nous croyons au principe de « Une personne, une voix ». Nous croyons que tous les Canadiens et toutes les Canadiennes méritent une représentation égale à la Chambre des communes. Comme nous le savons, les Canadiens et Canadiennes qui vivent en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique sont nettement sous représentés à la Chambre des communes et le gouvernement fédéral a promis de s'occuper de cette question.

Les 106 circonscriptions de l'Ontario, à la Chambre des communes, représentent juste 34 p. 100 des 308 députés de la chambre. Ainsi l'Ontario, qui compte 39 p. 100 de la population du Canada, est loin de posséder une part équitable des sièges à la Chambre des communes.

Un des principes de la fondation de la Confédération était celui de la représentation selon la population et une distribution proportionnelle des sièges à la Chambre des communes entre les

provinces. However, in 1991, the federal Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing criticized the formula then in place for distributing seats, saying that it:

...substantially modified the principle of proportionate representation to an extent never before experienced.

Since the publication of the Royal Commission report in 1991, two redistributions have further reduced Ontario's share of Commons seats compared to its proportion of the population. We are moving further away from the principle of one person, one vote. Canadians who live in Ontario, Alberta and British Columbia are increasingly being underrepresented in the House of Commons, and, as a result, new Canadians, Canadians whose first language is neither English nor French, and visible minorities are also underrepresented. I know the federal government is aware of this, and Ontario urges it to act on its commitment to the people of Ontario, Alberta and British Columbia. I quote once again from the Royal Commission report:

Discriminating against provinces with populations that are growing relative to national population growth can only cause unnecessary friction within our country.

This therefore represents our overall position on Senate reform. It is not a priority for the government of Ontario or for Canadians living in Ontario. It leads to a process of constitutional reform which is not in the interests of the country. Abolition is preferable to tortured attempts at finding national consensus on reforms, and there are real reforms to our House of Commons that would significantly enhance the quality of our democracy that do not require constitutional change.

Once again I thank the committee for its invitation. I am grateful for an opportunity to provide an Ontario perspective on the issue of Senate reform.

**The Chairman:** Thank you, Madam Minister, for your presentation and for coming before our committee. We appreciate the views of Canada's largest province in a matter as important as that before us.

**Senator Austin:** Welcome, minister. I would like to ask you to explain to the committee the statement you made about Ontario's preference being abolition. Almost all of the evidence we have received from experts, both in constitutional matters and in governance matters relating to Canada, indicates the importance of a second chamber, which, as you have said in your presentation, deals with representation of regions rather than population as a check and balance. The lower population provinces have had, as we discover if we read the papers that led to 1867, great concern about being overwhelmed by the majorities in the two central Canadian provinces. Is that not a real concern? That is also a concern for Western provinces, I might add.

provinces. Mais, en 1991, la Commission royale fédérale sur la réforme électorale et le financement des partis a critiqué la formule alors appliquée pour distribuer les sièges, en déclarant que cette formule :

modifiait beaucoup le principe de la représentation proportionnelle et ce, à un point encore jamais vu.

Depuis la publication du rapport de la Commission royale en 1991, il est survenu deux redistributions qui ont encore réduit la part des sièges des Communes occupés par l'Ontario par rapport à la proportion de sa population. Nous nous éloignons de plus en plus du principe « Une personne, une voix ». Les Canadiennes et Canadiens qui vivent en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique sont de plus en plus sous-représentés à la Chambre des communes et, en conséquence, les néo-Canadiens et les néo-Canadiennes, les Canadiens et Canadiennes dont la première langue n'est ni le français, ni l'anglais, et les minorités visibles sont aussi sous représentés. Je sais que le gouvernement fédéral est au courant de la situation et l'Ontario l'incite à s'acquitter de son engagement pris à l'égard de la population de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique. Voici une autre citation du rapport de la Commission royale :

En défavorisant ainsi les provinces dont les populations s'accroissent plus rapidement que l'ensemble de la population canadienne, elle [la formule] ne peut que créer des frictions inutiles au sein du pays.

Voici donc notre position globale sur la réforme du Sénat : Ce n'est une priorité ni pour l'Ontario, ni pour les Canadiens et Canadiennes vivant en Ontario. Cela conduit à une réforme constitutionnelle qui n'est pas dans l'intérêt du pays. L'abolition est préférable à de tortueuses tentatives cherchant un consensus national sur les réformes. On pourrait procéder à de véritables réformes de la Chambre des communes qui amélioreraient beaucoup la qualité de notre démocratie sans nécessité de changements constitutionnels.

J'aimerais remercier de nouveau le comité de son invitation. Je vous suis reconnaissante d'avoir eu l'occasion de présenter le point de vue de l'Ontario sur la question de la réforme du Sénat.

**Le président :** Merci, madame la ministre, de votre déclaration et d'être venue devant notre comité. Nous apprécions le point de vue de la plus grande province du Canada sur un sujet aussi important qui nous est présenté.

**Le sénateur Austin :** Bienvenue, madame la ministre. J'aimerais vous demander d'expliquer au comité la déclaration que vous avez faite concernant la préférence de l'Ontario pour l'abolition. Presque tous les témoignages que nous avons eus d'experts des questions constitutionnelles et gouvernance se rapportant au Canada, indiquent l'importance d'une deuxième chambre, qui, comme vous avez dit dans votre déclaration, s'occupe de la représentation des régions plutôt que des populations en contrepois. Les provinces les moins peuplées craignaient, comme nous l'apprenons dans les documents qui ont mené à 1867, beaucoup d'être dominées par les majorités des deux provinces du centre du Canada. N'est-ce pas une préoccupation légitime? J'ajouterais que c'est aussi une préoccupation des provinces de l'Ouest.

The second part of my question relates to checks and balances. We are a very diverse country — diverse regionally and diverse in terms of our minorities, because we are a country of minorities. The concern has always been to have a second chamber that would deal with the control by a majority in the democratically elected lower house and the control of that majority by an executive which would not permit the kind of debate and assessment of minority rights that is important in a country of minorities.

Another reason for an upper chamber related to its role as a revising chamber for legislation. Here again, it is a country that has made its best advances on the trade-offs amongst its constituent members, and part of that trade-off is the opportunity of a revising chamber. Finally, we have the role of the Senate, which I think has virtually universal approval today, in developing policy relating to medium and longer-term public policy development issues.

I would argue that those are valid roles. When Ontario calls for abolition, how does it answer to those issues?

**Ms. Bountrogianni:** Let me be clear. We are not here to advocate abolition of the Senate. We are saying we do not want to even talk about Senate reform. This is not the time to change the Senate. If we had to, we would prefer abolition rather than opening up the Constitution. Let me clarify that. Our position is similar to British Columbia's, Saskatchewan's and Manitoba's. We do not want to go there. If we have to, we would prefer to abolish the Senate rather than open up the Constitution and have that kind of debate at this time.

With respect to checks and balances, we believe that the issue of representing minorities can also be addressed through the Prime Minister's promise on more representation through the House of Commons.

On the policy issue, I reassure you that I have a great deal of respect for individual senators. I worked with Senator Pearson and Senator Kirby when I was children's minister for the Province of Ontario, and I know their tremendous contribution to Canadian society, to children and to mental health issues. I know the contributions of those around this table and of senators over the years.

Ours is a simple message. You will probably be bored with me very quickly. The request from Ontario is, do not do this now, please. Let us look at infrastructure. You are all distinguished world travellers, and you know how we have fallen behind in this country with respect to our roads, buildings and institutions. We used to be the envy of many countries and western jurisdictions. We are no longer that. Others have not only caught up, but ones that I would never have dreamed of as a child having European parents are actually surpassing us. We need to focus on those matters.

I was at an event a few days ago where an OECD report was presented indicating that Canada is one of the worst countries with respect to spending on early childhood development. I am

La deuxième partie de ma question porte sur l'équilibre des pouvoirs. Notre pays est très diversifié — en termes de région et de minorités, car nous sommes un pays de minorités. La préoccupation a toujours été d'avoir une deuxième chambre qui s'occuperait du contrôle exercé par une majorité dans une chambre basse élue démocratiquement et du contrôle de cette majorité par un pouvoir exécutif qui ne permettrait pas le genre de débat et d'évaluation des droits des minorités qui est important dans un pays de minorités.

Une autre raison d'avoir une chambre supérieure est liée à son rôle de chambre de réflexion des lois. Sur ce point aussi, c'est un pays qui a le mieux progressé avec des compromis parmi ses membres et un élément de ce compromis est la possibilité d'avoir une chambre de réflexion. Finalement, il y a le rôle, à mon avis accepté par tout le monde aujourd'hui, que joue le Sénat dans la mise au point de la politique portant sur les questions d'élaboration de la politique gouvernementale à court et à long terme.

Ce sont des rôles valables. Quand l'Ontario demande l'abolition, de quelle façon cela répond à ces questions?

**Mme Bountrogianni :** Je vais être claire. Nous ne sommes pas ici pour demander l'abolition du Sénat. Nous disons que nous ne voulons même pas parler de la réforme du Sénat. Ce n'est pas le moment de changer le Sénat. S'il le fallait, nous préférierions l'abolition à la réouverture de la Constitution. Permettez-moi de préciser. Notre position est similaire à celle de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et du Manitoba. Nous ne voulons pas nous lancer là-dedans. S'il le fallait, nous préférierions abolir le Sénat que rouvrir la Constitution et avoir ce genre de débat.

En ce qui concerne l'équilibre des pouvoirs, nous croyons que la question de représentation des minorités peut aussi être réglée par une plus grande représentation à la Chambre des communes comme l'a promis le premier ministre.

Pour ce qui est de la politique, je tiens vous assurer que j'ai beaucoup de respect pour les sénateurs en tant qu'individus. J'ai travaillé avec le sénateur Pearson et le sénateur Kirby quand j'étais ministre des Services à l'enfance dans la province de l'Ontario et je suis au fait de leur immense contribution à la société canadienne, aux enfants et aux problèmes de santé mentale. Je sais ce qu'on fait les personnes assises autour de cette table et les sénateurs au cours des années.

Notre message est simple. Cela va probablement vous ennuyer très rapidement. L'Ontario vous prie de ne pas faire cela maintenant. Parlons des infrastructures. Vous êtes de grands voyageurs et vous savez que notre pays a pris du retard au niveau des routes, des bâtiments et des institutions. Nous faisons l'envie de beaucoup de pays occidentaux. Ce n'est plus le cas. D'autres pays nous ont non seulement rattrapé, mais certains nous ont même dépassé, des pays qui aux yeux de l'enfant de parents européens que j'étais n'auraient jamais pu le faire. Nous devons concentrer nos efforts sur ces questions.

J'ai assisté à un événement il y a quelques jours où un rapport de l'OCDE présenté indiquait que le Canada est l'un des pays qui dépensent le moins pour le développement des jeunes enfants. Je

not talking about child care but children. We need to address those issues as a country. As to post-secondary education, I do not need to tell this distinguished committee about our competitors in China and other parts of the world. We need to focus on post-secondary education. Now is not the time for Senate reform. We have a lot of other challenges.

Of course, I am biased. Ontario is biased with respect to another big issue, which is the fiscal imbalance. I know you do not want to hear about that; because that is all you have been hearing, at least from me, over the last few months. However, it is an important issue to Ontarians getting \$86 less than any other Canadian in any other province for health care, post-secondary education and social services.

I respect the Senate. I have worked with senators. This is not about lack of respect for senators or the Senate. It is basically, please, do not do this now. There are many other important issues, and, if I may, with respect, there are other ways of dealing with the issues you have brought forward through the House of Commons and through other avenues. We can do this without opening up the Constitution and without having those gut-wrenching discussions across the country.

**Senator Austin:** I can go with you easily in the table of priorities that you contained in your answer. It has always intrigued me that some provinces have stated they are for abolition but have never really addressed the substantive reasons for a Senate existing and the roles that it performs. I am sceptical, frankly, that the functions that have been performed by the Senate, and which I have listed, can be performed in the House of Commons. I might add that reform of the House of Commons has appeared frequently as a priority in the evidence brought to us by experts.

I want to put something to you and I hope it does not sound cynical. My understanding of the major reason for some provinces calling for abolition is that it is an easy political answer to avoid becoming engaged in the very issues you do not want to be engaged in.

You are making an argument for a population ratio even for the upper chamber. I think that is logical, if I take your point. During the Charlottetown discussions, former Premier David Peterson of Ontario recognized that the lower population provinces deserved an asymmetrical presence in the Senate to offset the growing reality that, given the current demographics, members from Ontario would soon exceed one half of all members in the House of Commons. Do you have a comment on your predecessor government's decisions and position on Charlottetown in respect of Senate representation and this asymmetrical formula, which has long been a part of our Constitution and which then Premier Peterson acknowledged for Ontario?

ne parle des gardes d'enfants, mais des enfants. Notre pays doit se pencher sur ces questions. En ce qui concerne l'enseignement postsecondaire, je n'ai pas besoin de mentionner aux éminents membres du comité la concurrence de la Chine et d'autres parties du monde. Nous devons concentrer nos efforts sur l'enseignement postsecondaire. Le moment n'est pas opportun pour réformer le Sénat. Nous avons beaucoup d'autres défis.

Bien sûr, je suis partielle. L'Ontario a un parti pris au sujet d'un autre gros problème, le déséquilibre fiscal. Je sais que vous ne voulez pas en entendre parler, parce que vous en avez trop entendu à ce sujet, du moins de ma part, au cours de ces derniers mois. Cependant, c'est un problème important pour les Ontariens qui reçoivent 86 \$ de moins que n'importe quel autre canadien de n'importe quelle autre province en soins de santé, dans l'enseignement postsecondaire et les services sociaux.

J'ai du respect pour le Sénat. J'ai travaillé avec des sénateurs. Il ne s'agit pas d'un manque de respect envers les sénateurs ou envers le Sénat. On vous demande tout simplement de ne pas faire cela maintenant. Il y a beaucoup d'autres questions importantes et, si vous me le permettez, avec le respect que je vous dois, il y a d'autres façons de régler les questions que vous avez présentées à la Chambre des communes et dans d'autres endroits. Nous pouvons faire cela sans rouvrir la Constitution et sans avoir ce genre de discussions déchirantes dans tout le pays.

**Le sénateur Austin :** Je peux facilement suivre l'ordre de priorité mentionné dans votre réponse. Ce qui m'a toujours intrigué, c'est que certaines provinces ont déclaré qu'elles sont pour l'abolition, mais elles n'ont vraiment jamais parlé des raisons légitimes de l'existence ou du rôle du Sénat. En toute franchise, je pense que les fonctions du Sénat, et dont j'ai fait une liste, peuvent être assumées par la Chambre des communes. J'ajouterais que la réforme de la Chambre des communes est souvent apparue comme étant une priorité dans les témoignages que nous ont présentés des experts.

Je veux vous dire quelque chose et j'espère que ça ne semblera pas cynique. Je crois que la raison principale de certaines provinces de demander l'abolition, c'est que c'est une réponse politique facile afin de ne pas s'engager dans les vraies questions qu'elles veulent éviter.

Vous présentez un argument pour une représentation proportionnelle de la population à la chambre supérieure. Je pense que c'est logique, si je vous comprends. Au cours des discussions de Charlottetown, l'ancien premier ministre David Peterson de l'Ontario a reconnu que les provinces à faible population devaient avoir une présence asymétrique au Sénat afin de compenser la réalité croissante, étant donné la démographie actuelle, soit que les députés de l'Ontario dépasseraient rapidement la moitié de tous les députés de la Chambre des communes. Avez-vous quelque chose à dire sur les décisions et la position de votre gouvernement précédent concernant Charlottetown et portant sur la représentation du Sénat et cette formule asymétrique qui fait depuis longtemps partie de notre Constitution et que le premier ministre Peterson à cette époque a reconnu pour l'Ontario?

**Ms. Bountrogianni:** His prediction has not come to fruition. Ontario has 39 per cent of the population and only 34 per cent of the seats in the House of Commons. We do not have more than half the seats, far from it. Ontario has addressed this to a certain extent, although more needs to be done. We have mirrored the provincial ridings to the federal ridings and we have kept 11 northern ridings to address the point that former Premier Peterson made a few years ago and that you are making today, senator.

We chose another way to address that in Ontario. We will continue to look at the issue and, as democratic renewal minister, I am responsible for looking at ways for people to be better represented in our province.

Our argument today is to not proceed with Bill S-4 now. There are more pressing issues. British Columbia, Manitoba and Saskatchewan hold the same view. I felt that because Prime Minister Harper took the time to appear before this committee to present his case, which I believe was precedent-setting, Canada's largest province, Ontario, should show the same respect to this process and present its position, although it might be disagreeable to many in the Senate and in Ottawa. It is a position of respect and this is Ontario's view, given our electoral system. We are the government and representatives for the people of Ontario. Through us, that is the view of the people of Ontario.

**Senator Angus:** Minister, thank you for your clear statement, which allows me to obviate the necessity of asking you where you truly stand. In regard to Bill S-4, obviously Ontario is an important part of the Canadian fabric and holds a large percentage of our people. However, you are still only one of 10 provinces, which might present other views. I know that you would not come here without being well prepared on Bill S-4. Would you agree that, as drafted, Bill S-4 is within the legislative competence of Parliament?

**Ms. Bountrogianni:** I am aware of the debate over the question. Some experts say that it can be done without opening the Constitution and others doubt that. In my mind, that increases the risk of a debate on the Constitution. I will also mention something that I told Minister Nicholson with whom I had lunch today. We talked about this and there is another risk that theoretically could occur. With term limits and lifetime terms ending after eight years and a prime minister that still has the final say as to who is in the Senate, the result could be a partisan group of senators. I doubt that it is politically possible but it is a theoretical risk.

**Senator Tkachuk:** Much like it is now.

**Mme Bountrogianni :** Sa prédiction ne s'est pas réalisée. L'Ontario a 39 p. 100 de la population et seulement 34 p. 100 des sièges à la Chambre des communes. Nous n'avons pas plus que la moitié des sièges, loin de là. L'Ontario a réglé ce problème en partie, mais il reste beaucoup à faire. Nous avons aligné les circonscriptions provinciales sur les circonscriptions fédérales et avons gardé onze circonscriptions du Nord pour régler la question dont a parlé l'ancien premier ministre Peterson il y a quelques années et que vous soulevez aujourd'hui, monsieur le sénateur.

L'Ontario a choisi une approche différente sur cette question. Nous continuerons à nous pencher sur la question et, à titre de ministre du Renouveau démocratique, j'ai la responsabilité de trouver des façons de mieux représenter les citoyens de notre province.

Ce que nous demandons aujourd'hui, c'est de ne pas poursuivre l'étude du projet de loi S-4. Il y a des questions plus urgentes. La Colombie-Britannique, le Manitoba et la Saskatchewan sont du même avis. Je pense que si le premier ministre Harper a pris le temps de comparaître devant le comité pour faire valoir son point de vue, ce qui à mon avis a créé un précédent, la plus grande province du Canada, l'Ontario, devrait faire preuve du même respect à l'égard du processus et faire connaître sa position même si cette position peut déplaire à beaucoup de personnes au Sénat et à Ottawa. C'est une position de respect et c'est le point de vue de l'Ontario, étant donné notre système électoral. Nous sommes le gouvernement et les représentants des citoyens de l'Ontario. Nous présentons le point de vue des Ontariens.

**Le sénateur Angus :** Madame la ministre, je vous remercie de votre déclaration claire qui me permet de ne pas vous demander votre avis sur la question. En ce qui concerne le projet de loi S-4, il est évident que l'Ontario est une partie importante du tissu canadien et compte un fort pourcentage de notre population. Cependant, l'Ontario n'est que l'une de 10 provinces qui peuvent avoir d'autres points de vue. Je sais que vous ne présenteriez pas devant le comité sans avoir bien étudié le projet de loi S-4. Acceptez-vous le fait que le projet de loi S-4, dans son libellé actuel, relève de la compétence législative du Parlement?

**Mme Bountrogianni :** Je sais qu'il y a un débat sur la question. Certains experts disent que cela peut se faire sans aborder des questions constitutionnelles, d'autres en doutent. Je pense que le risque d'un débat sur la Constitution en est augmenté. J'aimerais aussi mentionné quelque chose que j'ai dite au ministre Nicholson avec qui j'ai déjeuné aujourd'hui. Nous avons parlé de cette question et il y a théoriquement la possibilité d'un autre risque. Avec des limites de mandat et des dominations à vie qui se termineraient au bout de huit ans et le fait que c'est le premier ministre qui a le dernier mot sur le choix des personnes qui entrent au Sénat, cela pourrait résulter en un groupe de sénateurs partisans. Je doute que ce soit politiquement possible, mais c'est un risque théorique.

**Le sénateur Tkachuk :** Cela ressemble beaucoup à ce qui se passe aujourd'hui.

**Ms. Bountrogianni:** It could happen to a greater degree. I am not advocating for any one thing in particular. In the current system, senators can stay until the age of 75, thereby continuing to represent all political parties. If there are eight-year terms and a prime minister has the final say in nominating appointees to the Senate, the opportunity exists, in theory, for senatorial representation from only one political party. That poses a risk in our view.

**Senator Angus:** I understand. We have been meeting on the issue for two or so weeks. I repeat my question: Does Ontario take the position that Bill S-4 is not within the competence of the federal Parliament?

**Ms. Bountrogianni:** We require more opinions on that.

**Senator Angus:** You do not take that position?

**Ms. Bountrogianni:** At present, we do not want to go there.

**Senator Angus:** I understand.

**Ms. Bountrogianni:** We do not want to open that discussion.

**Senator Angus:** You have taken notice of what the Prime Minister had to say when he came before the committee. He demonstrated a considerable amount of flexibility on the length of term; on whether the term would be renewable, vis-à-vis the independence issue; and on the naming of senators if it were not an election process. I think he was clear on his intent to proceed with the proposed legislation. I would like to determine whether we could expect a constitutional challenge from Ontario and you are hoping that you will never have to think about it.

**Ms. Bountrogianni:** Our position is that any part of the proposal from the Prime Minister should be looked at as part of a package. I understand the incremental approach and there is some merit to that in any big change process. However, we believe that in the case of Senate reform, you cannot look at one piece in isolation. It has to be looked at within the broader package of Senate reform. Therefore, we believe it poses a high risk of opening the Constitution debate. I am not a constitutional expert, obviously, and this is the advice that I have received.

**Senator Hubley:** I would comment on your presentation and my question will arise from that. You noted that Ontario, Alberta and British Columbia are becoming increasingly under-represented in the House of Commons. As a result, new Canadians, whose first language is neither English nor French, and visible minorities are also under-represented. That is a good point to make. I am not sure if we related those minorities to larger populations, which we should be doing.

At present, the Prime Minister has a great deal of power in his ability to shape the Senate to respond to the needs of Canadians who, for whatever reason, perhaps because of their lower numbers, are not able to gain representation through our electoral process. Mr. Harper has decided on Senate reform to

**Mme Bountrogianni :** Il y a de plus grands risques que cela arrive. Je ne défends pas une chose en particulier. Dans le système actuel, les sénateurs peuvent rester jusqu'à 75 ans, et ainsi ils continuent à représenter tous les partis politiques. Si la durée des mandats est de huit ans et qu'un premier ministre a le dernier mot dans la nomination des candidats au Sénat, théoriquement, il est possible que la représentation sénatoriale ne soit que d'un seul parti politique. Cela est, à notre avis, un risque.

**Le sénateur Angus :** Je comprends. Nous avons eu des réunions sur cette question pendant quelques semaines. Je répète ma question : Est-ce que l'Ontario est d'avis que le projet de loi S-4 ne relève pas de la compétence du Parlement fédéral?

**Mme Bountrogianni :** Nous avons besoin de plus d'opinions sur cette question.

**Le sénateur Angus :** Ce n'est pas votre position?

**Mme Bountrogianni :** Nous ne voulons pas, pour l'instant, nous prononcer à ce sujet.

**Le sénateur Angus :** Je comprends.

**Mme Bountrogianni :** Nous ne voulons pas lancer ce débat.

**Le sénateur Angus :** Vous avez remarqué ce que le premier ministre a dit quand il a comparu devant le comité. Il a fait preuve de beaucoup de souplesse sur la durée du mandat; sur le renouvellement possible ou non du mandat, sur la question de l'indépendance et sur la nomination des sénateurs s'il n'y avait pas d'élection. Je crois qu'il a clairement exprimé son intention de donner suite au projet de loi. J'aimerais savoir si nous devons nous attendre à une contestation aux termes de la Constitution de la part de l'Ontario et si vous espérez ne jamais devoir y réfléchir.

**Mme Bountrogianni :** Nous pensons que n'importe quelle partie de la proposition du premier ministre devrait être étudiée comme étant un élément d'un ensemble. J'accepte l'idée d'une approche progressive qui présente des avantages dans n'importe quel processus de changement important. Cependant, nous croyons que dans le cas de la réforme du Sénat, il ne faut pas étudier un élément séparément. Il faut l'étudier dans le contexte de l'ensemble de la réforme du Sénat. Donc, nous croyons qu'il y a un grand risque d'aborder les questions constitutionnelles. Je ne suis évidemment pas une spécialiste des questions constitutionnelles, mais ce sont les conseils que l'on m'a donnés.

**Le sénateur Hubley :** Je vais faire un commentaire sur votre déclaration, je poserai ensuite ma question. Vous avez dit que les provinces de l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique sont de plus en plus sous-représentées à la Chambre des communes. Suite à cela, les nouveaux Canadiens dont la première langue n'est ni l'anglais ni le Français et les minorités visibles sont aussi sous-représentés. C'est un bon argument à faire valoir. Je ne suis pas sûre que si nous relierions ces minorités à des populations en plus grande, ce que nous devrions faire.

Pour le moment, le premier ministre a beaucoup de pouvoir pour façonner le Sénat afin qu'il réponde aux besoins des Canadiens qui, pour quelque raison que ce soit, peut-être à cause de leur faible nombre, ne peuvent pas être représentés par le biais de notre processus électoral. M. Harper a décidé de réformer

address the problem. Certainly, his prerogative is important in how he shapes his vision of the country, although he probably does not share that with me.

This might flow from one of Senator Angus' favourite questions. A witness appeared before the committee and suggested that perhaps citizens' assemblies would be a way for the provinces to address their provincial groups that are underrepresented. These citizens' assemblies could choose senators, which would vary from province to province, and each province could meet the needs of where they have underrepresentation in the House of Commons and in the Senate. Do you have a comment on that, other than "we would rather not go there?"

**Ms. Bountrogianni:** I cannot resist advertising the fact that Ontario has a citizens' assembly looking at electoral reform. Elections Ontario randomly selected these citizens from each riding. Many of them were minorities that found it to be a wonderful way to give back to our country. It was emotional and some people were upset when not chosen.

This is our first experience with such a process; it began only last week. They will report to the government of Ontario in May 2007 on whether Ontario should change its electoral system.

As a former academic, I believe anything that engages the public is educational and well worth it, regardless of an outcome of change or not. I am very excited in engaging, particularly, the youth.

Generally speaking, we are in favour of citizens' assemblies. Whether they should be attached to a way of representing people or finding representation in the Senate is an issue that requires broader national debate and discussion, and that is not something we want to do right now.

**Senator Hubley:** We will watch with interest how your citizens' assembly progresses.

**Senator Tkachuk:** Many of us believe that one of the main reasons the Senate was established was to protect the rest of us who lived outside of Ontario from the large population of Ontario. You have come here with a very different policy than Ontario has historically had regarding these issues, arguing that you are under-represented in the House of Commons and in the Senate. Is that the policy of the Government of Ontario, that you want the Senate to be rep by pop?

**Ms. Bountrogianni:** It is more a statement. It is a fact. We are under-represented in the House of Commons by population and we are under-represented in the Senate by population.

le Sénat pour régler le problème. La prérogative dont il dispose pour concevoir sa vision du pays est certainement importante, bien qu'il ne m'en fasse probablement pas part.

Ce que je vais dire pourrait provenir d'une des questions préférées du sénateur Angus. Un témoin a comparu devant le comité et a suggéré que peut-être les regroupements de citoyens permettraient aux provinces de régler le problème de leurs groupes provinciaux qui sont sous représentés. Ces regroupements de citoyens pourraient choisir des sénateurs, qui varieraient d'une province à l'autre, et chaque province pourrait régler les problèmes de sous-représentation à la Chambre des communes et au Sénat. Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet autre que « nous ne voulons pas de prononcer à ce sujet »?

**Mme Bountrogianni :** Je ne peux pas résister à l'envie de faire savoir qu'en Ontario, un regroupement de citoyens examine la réforme électorale. Élections Ontario a choisi au hasard ces citoyens dans chaque circonscription. Un grand nombre d'entre eux proviennent des minorités et estiment que c'est une merveilleuse façon de redonner au Canada un peu de ce qu'ils ont reçu. C'était très émouvant et certaines personnes étaient déçues de ne pas avoir été choisies.

C'est notre première expérience de ce genre; le processus n'a démarré que la semaine dernière. Ils feront rapport au gouvernement de l'Ontario en mai 2007 pour déterminer si l'Ontario devrait changer son système électoral.

En tant qu'ancien universitaire, je crois que tout ce qui mobilise le public a une valeur éducative et en vaut la peine, quel que soit le résultat. Je suis particulièrement très enthousiaste quant à la mobilisation des jeunes.

De manière générale, nous sommes en faveur des regroupements de citoyens. Que ce soit un moyen de représenter la population ou trouver une représentation au Sénat, c'est une question qui demande un débat et des discussions plus larges à l'échelle nationale et ce n'est pas quelque chose que nous voulons faire aujourd'hui.

**Le sénateur Hubley :** Nous suivrons attentivement les progrès de vos regroupements de citoyens.

**Le sénateur Tkachuk :** Un grand nombre d'entre nous croient que l'une des raisons principales de la fondation du Sénat était de protéger ceux qui vivent à l'extérieur de l'Ontario contre la grande population ontarienne. Vous avez présenté une politique très différente que celle que l'Ontario a historiquement suivi relativement à ces questions, en annonçant que vous êtes sous-représentés à la Chambre des communes et au Sénat. Est-ce que la politique du gouvernement de l'Ontario vise un Sénat avec une représentation selon la population?

**Mme Bountrogianni :** C'est plus qu'une déclaration. C'est un fait. Nous sommes sous-représentés à la Chambre des communes par rapport à notre population et nous sommes sous-représentés au Sénat par rapport à notre population.



You have a very good point, senator. There is a bias outside of Ontario. When I was immigration minister and children's minister and travelled across Canada and met my colleagues from other provinces and territories, there was a certain perception of Ontario.

However, Ontario has changed over the decades. Parts of Ontario have real needs and challenges as much as any other territory or part of the country. The original tenet of having senators to protect the rest of the country from Ontario is probably not as valid as it once was. Ontario has changed dramatically.

**Senator Tkachuk:** Do you not think that you would have more success arguing for an increased number of seats to fit the 39 per cent of the population you have, which I am sure you will still want even though you may not have that number in the future? Nonetheless, if the Senate was stronger and more representative of the regions, do you not think you would have a stronger argument to make politically?

**Ms. Bountrogianni:** There are two ways to respond to that. First, we are here to say that we do not want to engage in Senate reform. We are not here to ask for more seats. That is our fall-back position if the Prime Minister insists on going down this route. Then all we have left to do is to protect Ontarians and ensure that they are properly represented.

The second thing is that we believe that better representation can be achieved by asking the Prime Minister to fulfil his promise during the campaign to increase representation in the House of Commons, not only for Ontario but for the other provinces that are also under-represented.

**Senator Tkachuk:** It just seems abolition is in there, if we talk about it, but proportional representation or "rep by pop" in the Senate is something that Ontario wants and the rest of Canada should not worry about it. Is there any bicameral legislature in the world where both Houses would be represented by representation by population?

**Ms. Bountrogianni:** Every jurisdiction has decided its way of governance. We are not here today to talk about how the Senate should be reformed. We are saying the opposite: Please do not do it now. There are other issues in this country, in our province — having 39 per cent of the population — that we believe are more vital to be examined at this time. That is the message today.

**Senator Tkachuk:** From our point of view, though, we are senators so we have to talk about Canada. You are talking about Ontario; I just want to make that clear.

Vous avez soulevé un très bon point, monsieur le sénateur. Il y a un parti pris à l'extérieur de l'Ontario. Quand j'étais ministre de l'Immigration et ministre aux Services de l'enfance et que je voyageais dans tout le Canada et que je rencontrais mes collègues des autres provinces et territoires, il y avait une certaine perception de l'Ontario.

Cependant, l'Ontario a changé au cours des décennies. Certaines régions de l'Ontario ont de vrais besoins et de vrais défis comme tout autre territoire ou toute autre région du pays. Le précepte original selon lequel il faut des sénateurs pour protéger le reste du pays de l'Ontario n'est probablement plus aussi vrai qu'il ne l'était. L'Ontario a changé de façon dramatique.

**Le sénateur Tkachuk :** Ne pensez-vous pas que vous aurez plus de succès en demandant un plus grand nombre de sièges en raison des 39 p. 100 de votre population, je suis sûr que vous voulez encore ce plus grand nombre de sièges même si vous ne l'aurez peut-être pas à l'avenir? De toute façon, si le Sénat est plus fort et plus représentatif des régions, ne pensez-vous pas que vous présenteriez un meilleur argument politique?

**Mme Bountrogianni :** Il y a deux façons de répondre à cela. Premièrement, nous sommes ici pour dire que nous ne voulons pas nous engager dans la réforme du Sénat. Nous ne sommes pas ici pour demander un plus grand nombre de sièges. Cela est notre solution de rechange au cas où le premier ministre persiste à continuer dans cette voie. Tout ce qui nous restera à faire alors sera de protéger les Ontariens et s'assurer qu'ils sont bien représentés.

La deuxième chose, c'est que nous croyons qu'une meilleure représentation peut être obtenue en demandant au premier ministre de remplir la promesse qu'il a faite durant la campagne pour augmenter la représentation à la Chambre des communes, pas seulement pour l'Ontario mais pour les autres provinces qui sont aussi sous représentées.

**Le sénateur Tkachuk :** Il semble tout simplement que l'abolition se trouve là-dedans, si nous en parlons, mais la représentation proportionnelle ou la représentation selon la population au Sénat est quelque chose que l'Ontario veut et que le reste du Canada ne devrait pas craindre. Existe-t-il une législature bicamérale au monde où les deux chambres sont représentées par représentation selon la population?

**Mme Bountrogianni :** Chaque pays décide de la façon dont il veut être gouverné. Nous ne sommes pas ici aujourd'hui pour parler de la façon dont le Sénat devrait être réformé. Nous disons le contraire : s'il vous plaît, ne faites pas la réforme maintenant. Nous pensons qu'il est plus important d'examiner maintenant d'autres problèmes dans ce pays, dans notre province qui compte 39 p. 100 de la population. C'est le message que nous lançons aujourd'hui.

**Le sénateur Tkachuk :** En ce qui nous concerne, nous sommes des sénateurs, nous devons donc parler du Canada. Vous ne parlez que de l'Ontario; je voulais simplement le préciser.

**Senator Munson:** Was the Government of Ontario informed beforehand of the Prime Minister's proposal on term limits — before he proposed them to us?

**Ms. Bountrogianni:** I do not know the answer to that question.

**Senator Munson:** We have not brought up the concept of Senate reform; it was the Prime Minister who began this move to Senate reform. You tweaked my curiosity. You said you had lunch with Mr. Nicholson today. Did you talk about Senate reform?

**Ms. Bountrogianni:** Yes, we did.

**Senator Munson:** Did you give Ontario's position to him and did he give you any insight? I ask because we do not know where the government is going.

**Ms. Bountrogianni:** Basically, I did not discuss anything that I have not already said and that has not been published in the press — so yes, we did.

**Senator Munson:** That was leaked earlier this week, you mean.

**Ms. Bountrogianni:** That was two days ago.

**Senator Munson:** We heard this morning from a learned professor that abolition would take unanimity. That was one of the debates, and that would mean dealing with the Constitution. You are saying do not get into the Constitution because it leads down all these paths, but if we walk down your line of reasoning, that would mean opening up the Constitution and getting into that kind of debate.

**Ms. Bountrogianni:** Which brings me back to our original position, which is do not go there. Do not even do it right now.

The premier has said that if we have to do it, he would prefer to abolish it rather than go through a large national debate. If you are saying we would have to go through it anyway, then that is a good point. However, our position as the Province of Ontario is that there are other issues that need to be looked at, and not Senate reform.

**Senator Munson:** If you are saying abolition, I am curious why you are taking such a dark view about such great characters that act for the common good and are trying to make a difference in people's lives through reports and policies. This seems to you to be an easy thing to do — just get rid of it? Why are you so adamant?

**Ms. Bountrogianni:** As I said earlier, I have worked with a number of senators in my other portfolios, and have a great deal of respect for them on a personal basis. They have contributed and continue to contribute. We simply do not want to go to Senate reform. That is our number one position, the same as B.C., Saskatchewan and Manitoba.

**Le sénateur Munson :** Est-ce que le gouvernement de l'Ontario a été informé à l'avance de la proposition du premier ministre concernant les limites de mandat — avant qu'il nous l'ait présentée?

**Mme Bountrogianni :** J'ignore la réponse à cette question.

**Le sénateur Munson :** L'idée de réformer le Sénat ne vient pas de nous; c'est le premier ministre qui en fait la proposition. Vous avez éveillé ma curiosité. Vous avez dit que vous aviez déjeuné avec M. Nicholson aujourd'hui. Avez-vous parlé de la réforme du Sénat?

**Mme Bountrogianni :** Oui, nous en avons parlé.

**Le sénateur Munson :** Lui avez-vous mentionné la position de l'Ontario et vous a-t-il donné quelque information? Je vous demande car nous ignorons les intentions du gouvernement.

**Mme Bountrogianni :** Je n'ai pratiquement rien dit qui n'ait été déjà dit et publié dans la presse — donc oui, nous en avons parlé.

**Le sénateur Munson :** Vous voulez dire ce qui a été divulgué au début de la semaine.

**Mme Bountrogianni :** C'était il y a deux jours.

**Le sénateur Munson :** Un éminent professeur nous a dit ce matin que l'abolition ferait l'unanimité. Cela faisait partie d'un des débats et cela signifierait que des questions constitutionnelles seraient abordées. Vous dites qu'il ne faut pas aborder les questions constitutionnelles pour ne pas ouvrir toutes sortes de débats, mais si nous suivons votre raisonnement, cela voudrait dire aborder les questions constitutionnelles et ouvrir ce genre de débat.

**Mme Bountrogianni :** Ce qui me ramène à notre position originale, c'est-à-dire de ne pas faire cela. Ne le faites même pas maintenant.

Le premier a déclaré que si nous devons le faire, il préférerait de l'abolir plutôt que d'ouvrir un grand débat national. Si vous êtes en train de dire que nous devrions quand même le faire, alors c'est un bon argument. Cependant, la position de la province de l'Ontario, c'est qu'il y a d'autres questions qui ont besoin d'être examinées, pas la réforme du Sénat.

**Le sénateur Munson :** Si vous parlez de l'abolition, je suis curieux de savoir pourquoi vous avez une opinion aussi sinistre d'hommes et de femmes de grand caractère qui agissent pour le bien commun et qui essaient d'améliorer la vie des gens en écrivant des rapports et en élaborant des politiques. Pour vous, il semble que c'est quelque chose de facile à faire — s'en débarrasser tout simplement? Pourquoi êtes-vous si catégorique?

**Mme Bountrogianni :** Comme je l'ai dit tout à l'heure, j'ai collaboré avec un certain nombre de sénateurs quand je travaillais dans d'autres ministères et j'ai beaucoup de respect pour eux sur le plan personnel. Ils ont contribué et continuent à contribuer. Nous ne voulons simplement pas de réforme du Sénat. C'est notre première position, la même que celles de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et du Manitoba.

Like those provinces, if we have to go, the premiers have all said they prefer abolition. However, our number one position is do not reform the Senate; at this point in time, we have other issues that are much more important.

I have to say as a former, and first children's minister of Ontario, I was embarrassed at the OECD report on how children are treated in this country. I am not pointing fingers at anyone; I was just embarrassed. I think we can do better as a country for our children, for our university students.

My son just started university. I am blessed; I can take care of his tuition, but there are children who have a hard time. There is so much we need to look at — not only on humanistic grounds, but also in order to ensure our prosperity.

I believe the premier's and the Government of Ontario's position is that those are the issues that we need to spend time on. We have a lot of historical references to other constitutional debates that pretty well ripped the country apart, that were gut-wrenching and took a lot of time. We do not feel we have that luxury at this point in time.

**Senator Segal:** I thank you for the clarity and precision of your representations this morning. I want to step back from the concerns you expressed about representation for Ontario, which I think any minister of the Crown from Ontario should be expressing and advancing — it makes good sense. I would like to talk about a tradition, of which successive Ontario premiers have been a part, that says Canada is the greatest country in the world but it is not perfect. There are fiscal and social injustices and some constitutional inequities that, on occasion, have to be addressed.

Because Ontario is, in a sense, a thriving core of the economic heartland, so fundamental and in the past, at least — as other provinces came on stream economically — was so dominant economically that there was a kind of primary purpose that every Ontario government had to tend to the country; to sometimes set aside their own direct interests in the larger process of strengthening the country and building the nation.

I do not in any way disagree that we are not at any point of crisis now where that kind of engagement may be necessary. That being said, I am very impressed with the initiatives your government has taken with respect to democratic reform. You will understand that, in many parts of the country, such as Western Canada, reforming the Senate is part of the same theme of democratic reform. The balancing role that the Senate either has had or should have and might better have following upon some reform is very important to their perception of the ownership they have in the country and the country's fairness towards them.

Our problem as a committee is that we were not consulted before Bill S-4 was presented, either. It is now our job, as a committee of the Senate, to make our very best recommendations under our distinguished bi-partisan chairmanship as to how the government should now proceed.

Si la réforme doit se faire, les premiers ministres de ces provinces ont tous dit qu'ils préféreraient l'abolition. Cependant, notre première position est de ne pas réformer le Sénat; à l'heure actuelle, nous avons d'autres problèmes qui sont beaucoup plus importants.

Je dois dire qu'en tant qu'ancienne et première ministre aux Services de l'enfance de l'Ontario, j'ai trouvé embarrassant le rapport de l'OCDE sur le traitement des enfants dans notre pays. Je n'accuse personne; j'étais tout simplement embarrassée. Je crois que notre pays peut faire mieux pour nos enfants et pour nos étudiants universitaires.

Mon fils vient de commencer l'université. J'ai de la chance car je peux payer ses droits de scolarité, mais il y a des enfants qui ont beaucoup de difficulté. Il y a tellement de choses que nous devrions examiner — non seulement du point de vue humanitaire, mais aussi pour assurer notre prospérité.

Je crois que la position du premier ministre et du gouvernement de l'Ontario est qu'il y a des questions que nous devons aborder. D'autres débats sur la Constitution ont pratiquement déchiré notre pays et ont pris beaucoup de temps, l'histoire est riche d'exemples. Nous estimons qu'à l'heure actuelle, nous ne pouvons pas nous permettre ce luxe.

**Le sénateur Segal :** Je vous remercie pour la qualité et la précision de votre déclaration ce matin. Je prends du recul par rapport aux préoccupations que vous avez énoncées concernant la représentation de l'Ontario, préoccupations que je trouve normal qu'un ministre de l'Ontario présente — c'est logique. J'aimerais parler d'une tradition qu'ont suivie les premiers ministres successifs de l'Ontario et qui veut que le Canada soit le plus grand pays au monde mais qu'il n'est pas parfait. Il y a des injustices fiscales et sociales et quelques irrégularités constitutionnelles qui doivent être réglées à l'occasion.

Parce que l'Ontario est, dans une certaine mesure, un élément prospère du cœur économique, tellement essentiel et qu'il était — puisque d'autres provinces l'ont rejoint économiquement — si dominant au plan économique, tous les gouvernements de l'Ontario avaient un objectif primaire : mettre parfois de côté les propres intérêts de l'Ontario dans le but plus large de renforcer le pays et d'édifier la nation.

Je ne suis en aucun cas en désaccord sur le fait que nous ne nous trouvons pas à un moment de crise où ce genre d'engagement s'avère nécessaire. Cela dit, je suis très impressionné par les initiatives prises par votre gouvernement concernant la réforme démocratique. Vous comprendrez que, dans beaucoup de régions du pays, comme l'Ouest canadien, la réforme du Sénat fait partie du même thème de la réforme démocratique. Le rôle d'équilibre qu'a joué, devrait jouer ou pourrait mieux jouer le Sénat après une certaine réforme est très important pour le sentiment d'appartenance au pays de ces régions et d'équité du pays à leur égard.

Le problème, c'est que le comité n'a pas été consulté avant la présentation du projet de loi S-4. Notre tâche, en tant que comité sénatorial, est de, sous la direction de notre éminent président bipartite, recommander au mieux ce que devrait faire maintenant le gouvernement.

Taking all that into consideration, we actually do not have the option, I do not think, of recommending abolition, although theologically it is possible. We do have to pronounce upon the motion and the piece of legislation before us. Would you care to give us any advice on that specific narrow task, accepting that it is not on your hierarchy of priorities, which we respect?

In an exchange between Senator Hubley, Senator Watt and the Prime Minister a few days ago, when asked about how you ensure that various minorities are part of the mix, the Prime Minister did not rule out the notion of some proportionality as a basis for a consultative process relative to Senate reform. I know that the citizen assemblies going on across the province under your leadership will be taking many of those kinds of ideas into consideration. I would be interested in your reflections on those two parts of our challenge.

**Ms. Bountrogianni:** On your first question about advice, you are in a tight spot, and I appreciate that. You do not have the choice. I have the choice to come here and disagree with Senate reform at this point in time. I have that luxury, and I do represent the Province of Ontario, so it is my job to advocate for Ontarians, as it is your job to advocate for Canada.

Mr. Mar is a friend of mine, and I know he has a different position than Ontario, but he also a different position than the Prime Minister on some aspects of Senate reform.

You have a difficult task, and I am here simply to put Ontario's position forward to you. Please use your influence, in my request, to perhaps delay this or not do this at this point in time when other issues are so pending. I know that that is of little assistance to you, but that is my position. I have to be clear and honest.

With respect to the minorities, I am a daughter of minorities. My parents came here from Greece 51 years ago. I have a bias towards having representation in a proper way. It is also a challenge in Ontario when you look at the voting patterns and who votes and who does not vote. There is a responsibility for new Canadians, as well as other Canadians, to go out and vote. We are looking at citizen assemblies to engage them so that they can vote. That is why we now have fixed election dates. I know the Prime Minister has proposed that, and I think that is excellent. That is why we have transparent political donations, anything over \$100 within 10 days has to go on Elections Ontario. We are doing what we can.

We understand that the motivation behind Senate reform is positive. We are not at all challenging motivation here. We are saying, as a province, that when we go across the country, we see that not only in Ontario, although I am here for Ontario, but across the country there are other issues that we believe collectively as a country should be addressed right now.

Compte tenu de tout cela, je ne pense pas que nous pouvons recommander l'abolition, bien que ce soit théologiquement possible. Nous devons nous prononcer sur la motion et le projet de loi qui sont devant nous. Pouvez-vous nous donner votre avis sur cette tâche précise, nous tenons compte du fait que ce n'est pas l'une de vos priorités et nous respectons cela?

Dans un échange entre le sénateur Hubley, le sénateur Watt et le premier ministre il y a quelques jours, à la question : comment assurer que les diverses minorités fassent partie du mélange; le premier ministre n'a pas écarté l'idée d'une certaine proportionnalité comme fondement à un processus consultatif lié à la réforme du Sénat. Je sais que les regroupements de citoyens qui existent dans la province sous votre direction prendront en considération beaucoup d'idées de ce genre. J'aimerais connaître votre avis sur ces deux parties de notre défi.

**Mme Bountrogianni :** Concernant votre première question, c'est-à-dire le conseil que vous cherchez, vous êtes dans une situation un peu délicate, et je le comprends. Vous n'avez pas le choix. J'ai le choix de venir ici et d'être en désaccord avec la réforme du Sénat à ce moment-ci. Je peux m'offrir ce luxe et je représente effectivement la province de l'Ontario, alors c'est mon devoir de défendre les intérêts des Ontariens, tout comme c'est le vôtre de défendre les intérêts du Canada.

M. Mar est un de mes amis et je sais qu'il a une position différente de celle de l'Ontario, mais il a également une position différente de celle du premier ministre sur certains aspects de la réforme du Sénat.

Vous avez une tâche difficile et je suis ici uniquement pour vous présenter la position de l'Ontario. S'il vous plaît, utilisez votre influence, c'est ce que je vous demande, pour peut-être faire reporter ces discussions ou ne pas les avoir à ce moment-ci alors que d'autres questions sont si pressantes. Je sais que cette réponse ne vous est pas d'un grand secours, mais c'est ma position. Je me dois d'être claire et honnête.

En ce qui concerne les minorités, je suis née dans une minorité. Mes parents sont arrivés de Grèce il y a 51 ans. J'ai un parti pris pour la représentation appropriée. C'est également un défi en Ontario lorsque vous regardez la façon de voter, qui vote et qui ne vote pas. Les nouveaux Canadiens, tout comme les autres Canadiens et Canadiennes, ont la responsabilité d'aller voter. Nous espérons que les assemblées de citoyens les inciteront à voter. C'est pourquoi nous avons maintenant des élections à date fixe. Je sais que le premier ministre a proposé cela et je pense que c'est une excellente idée. C'est pourquoi nous avons instauré la transparence pour les contributions politiques, tout ce qui est supérieur à 100 \$ doit être communiqué dans les 10 jours à Élections Ontario. Nous faisons ce que nous pouvons.

Nous comprenons que la motivation derrière la réforme du Sénat est positive. Nous ne contestons pas du tout la motivation. Nous disons en tant que province, que lorsque nous allons ailleurs au pays, nous voyons que non seulement en Ontario, même si je suis ici pour parler de l'Ontario, mais partout au pays, il y a d'autres questions qui, nous croyons, collectivement en tant que pays, devraient être abordées immédiatement.

**Senator Fraser:** Minister, welcome to this body that may or may not be abolished any time soon.

One line in your presentation really interested me. You were talking about the basis on which the Senate was originally established, and you mentioned appointed senators, lifetime tenure, now tenure to age 75, and regional equality. You went on to say that changing any of these pieces is a significant departure and requires a full national discussion and the consent of the Canadian public. Those last words fascinated me.

I took from that that you were saying that it was politically wrong and perhaps legally wrong to proceed with Bill S-4, the bill before us, which does deal with tenure, absent in some way the consent of the Canadian public. Would you care to elaborate on that a bit?

**Ms. Bountrogianni:** Basically that means exactly what I have been saying. This requires full national debate. If there are significant changes to the Senate, the Canadian people need to be consulted. Again, we do not believe that the time is right now for that to be the issue for consultation. This is very important, and we are not questioning the motivation behind the Prime Minister, but are saying that now is not the time.

**Senator Fraser:** However, as Senator Segal observed, you may not think it is the time but the Prime Minister does, so we have a bill before us.

**Ms. Bountrogianni:** I understand.

**Senator Fraser:** Presumably one of the options open to this committee would be, when it reports back to the Senate, to say that there should be a national referendum on this bill. I am trying to establish whether you think this bill requires a broader degree of consent in political terms than just debate in Parliament, or whether you are saying the whole thing should be a package that requires a broader degree of consent.

**Ms. Bountrogianni:** I would say both, senator. We in Ontario do not see any one of these pieces separately. It should be seen as a package. That would require, we are told, constitutional change, and that would require obviously national debate and perhaps a referendum, perhaps an election, but some sort of process to consult and get the opinion of the Canadian people. We are saying, at this point in time, do not do it. How many times have I said it? Too many, but that is our position.

**Senator Fraser:** You have made that point very clearly. Thank you.

**The Chairman:** Colleagues, I have on my list senators wishing to put questions in Senator Chaput, Senator Comeau and myself. We have not too long. Could the three of us put our questions and

**Le sénateur Fraser :** Madame la ministre, soyez la bienvenue devant cet organisme qui pourrait être aboli ou ne pas être aboli de sitôt.

Une ligne dans votre exposé m'intéresse vraiment. Vous parliez des fondements sur lesquels le Sénat a été créé initialement et vous avez parlé de nomination des sénateurs, de mandat à vie, maintenant devenu un mandat jusqu'à l'âge de 75 ans, et d'égalité régionale. Vous avez poursuivi en disant que toute modification d'un de ces principes constituerait un important changement qui nécessiterait une discussion nationale de grande envergure et l'assentiment du public canadien. Ces derniers mots m'ont fascinée.

J'ai compris que vous disiez qu'il était politiquement et peut-être légalement inacceptable d'aller de l'avant avec le projet de loi S-4, le projet de loi que nous étudions, qui traite effectivement de mandat, sans qu'il soit question d'assentiment du public canadien. Pourriez-vous nous en dire davantage sur cette question?

**Mme Bountrogianni :** Fondamentalement, cela signifie exactement ce que j'ai dit. Cela nécessite une discussion nationale de grande envergure. Si on veut apporter un changement important au Sénat, il est nécessaire de consulter la population canadienne. Encore une fois, nous ne croyons pas que ce soit le bon moment pour que cette question fasse l'objet d'une consultation. C'est très important, et nous ne contestons pas la motivation du premier ministre, mais nous disons que ce n'est pas le moment de le faire.

**Le sénateur Fraser :** Toutefois, comme l'a fait remarquer le sénateur Segal, il est possible que vous pensiez que ce n'est pas le moment, mais le premier ministre, lui, le pense, alors nous voilà devant ce projet de loi.

**Mme Bountrogianni :** Je comprends.

**Le sénateur Fraser :** Peut-être qu'un des choix qui s'offrent au présent comité serait, lorsqu'il fait rapport au Sénat, de dire qu'il devrait y avoir un référendum national sur ce projet de loi. J'essaie d'établir si vous pensez que ce projet de loi nécessite un degré de consentement plus large en termes politiques qu'un simple débat au Parlement ou si vous dites que toute cette question devrait faire partie d'un ensemble qui nécessite un degré de consentement plus étendu.

**Mme Bountrogianni :** Je dirai les deux, madame le sénateur. Nous, en Ontario, ne voyons aucun de ces éléments de manière séparée. Ils devraient être vus comme un ensemble. Cela nécessiterait, nous a-t-on dit, un changement constitutionnel et cela nécessiterait de toute évidence un débat national et, peut-être, un référendum ou une élection, mais du moins un processus quelconque pour consulter la population canadienne et savoir ce qu'elle en pense. Nous disons qu'il ne faut pas le faire en ce moment. Combien de fois-là l'ai-je dit? Trop de fois, mais c'est notre position.

**Le sénateur Fraser :** Vous avez été très claire sur ce point. Merci.

**Le président :** Collègues, sur ma liste de sénateurs qui désirent poser des questions figurent le sénateur Chaput, le sénateur Comeau et moi-même. Nous n'avons pas beaucoup de temps.

then give the minister an opportunity to respond to the three so that we will not run out of time? The minister must leave at three o'clock sharp. I will ask the first question and then go to Senator Comeau and Senator Chaput and then to the minister for her response.

The question I wanted to ensure that was put to you is in relation to your comment that it is important to address Ontario, Alberta and British Columbia being underrepresented in the House of Commons. It has not been commented on, but one argument in favour of a motion to increase Senate seats for, among others, British Columbia and Alberta, would be that the combined seats in the House and the Senate would address their underrepresentation. That would do nothing for Ontario, admittedly. That aside, the reason for the underrepresentation is the guarantee of no fewer House seats than Senate seats, and the 1985 Representation Act, both of which, as far as I can tell, are constitutional. The Representation Act was, in fact, one of two section 44 amendments that have been made since 1982. Yet, you have given us an indication that Ontario may believe, and I know you are not a constitutional lawyer, that this can be done without constitutional change.

**Senator Comeau:** The Senate was conceived as a countermeasure for larger jurisdictions, but facing a 21st century setting, we are trying to live with 19th century institutions. We are seeing it with the agendas of cities now, which has to be tackled eventually. We are seeing a greater rural-urban divide. I understand that even in Northern Ontario some of constituents are saying they would like to join with Manitoba because they are not happy with the government. There are questions out there.

You are, in fact, getting a citizens' assembly analysis for future consideration, so the time is right for Ontario, but you are saying that the time is not right for the nation as a whole, a nation which historically has had Ontario in the role as the great unifier of problems facing the nation. You are saying, "We are not interested, so don't even go there. We do not want to have anything to do with making the nation work better."

How do we respond? How do I tell Nova Scotians that the Ontario we used to be able to depend on to unify the nation is saying, "Go fly a kite; we are not interested in you any more; we are minding our own backyard; forget us?"

**The Chairman:** I believe Senate Chaput had a comment to make as well.

Pourrions-nous tous les trois poser nos questions et ensuite, laisser la ministre nous répondre à tous les trois pour ne pas manquer de temps? La ministre doit nous quitter à 15 heures précises. Je vais poser la première question et ensuite, donner la parole au sénateur Comeau et au sénateur Chaput, et enfin, à la ministre pour qu'elle puisse répondre.

La question que je voulais m'assurer qu'on vous pose a trait à un votre observation selon laquelle il est important de régler le problème de la sous-représentation de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique à la Chambre des communes. Il n'y a pas eu de commentaires sur cette question, mais un des arguments en faveur d'une motion visant à accroître le nombre de sièges au Sénat pour, entre autres, la Colombie Britannique et l'Alberta, serait que le nombre de sièges combinés à la Chambre des communes et au Sénat résoudrait le problème de leur sous-représentation. Il faut reconnaître que cela ne change rien à la situation de l'Ontario. Si on met cela de côté, les raisons de cette sous-représentation, ce sont la garantie qu'une province ne peut avoir moins de sièges à la Chambre des communes qu'au Sénat, et la Loi de 1985 sur la représentation électorale qui, à ma connaissance, sont toutes les deux constitutionnelles. La Loi de 1985 sur la représentation électorale était, en fait, une des deux modifications de l'article 44 qui ont été apportées depuis 1982. Pourtant, vous nous avez indiqué que l'Ontario peut croire, et je sais que vous n'êtes pas une avocate de droit constitutionnel, que cela peut se faire sans changement constitutionnel.

**Le sénateur Comeau :** Le Sénat a été conçu comme un contrepoids aux provinces de plus grande taille, mais nous essayons de vivre avec des institutions du XIX<sup>e</sup> siècle dans un contexte de XXI<sup>e</sup> siècle. Nous voyons maintenant ce phénomène dans le programme des villes, qu'il faudra un jour régler. Nous voyons une plus grande séparation entre les régions rurales et les régions urbaines. Je crois comprendre que même dans le nord de l'Ontario, certains contribuables disent vouloir s'unir au Manitoba parce qu'ils sont mécontents du gouvernement. Il y a des questions à régler.

Vous êtes, en fait, en train d'obtenir une analyse par une assemblée de citoyens pour examen futur, alors le moment est approprié pour l'Ontario, mais vous dites que le moment n'est pas approprié pour le pays dans son ensemble, une nation dans laquelle, historiquement, l'Ontario a toujours joué le rôle du grand rassembleur devant les problèmes qui confrontent la nation. Vous dites : « Nous ne sommes pas intéressés, alors n'y allez même pas. Nous ne voulons pas être mêlés de quelque façon que ce soit à l'idée de faire en sorte que le pays fonctionne mieux. »

Que répondez-vous? Comment vais-je dire aux gens de la Nouvelle-Écosse que l'Ontario sur laquelle nous avons l'habitude de compter pour unifier la nation dit : « Allez vous faire cuire un oeuf; vous ne nous intéressez plus; nous nous occupons de nos affaires; oubliez nous »?

**Le président :** Je crois que le sénateur Chaput avait également une observation à faire.

**Senator Chaput:** This is just an observation. I am from Manitoba where our premier is Mr. Doer, of the New Democratic Party. Do you know Premier Doer?

**Ms. Bountrogianni:** Yes. I was with him in Halifax last week.

**Senator Chaput:** He does not believe in the Senate as it is now, but he might believe otherwise if we look at an elected system. That is what I understood from his last communication. When I read that, I asked him that if he believed in an elected Senate because it was democratic, how about the rights of the French-speaking population in Manitoba to be equal partners? He said that is something to be considered. I thought I would let you know.

**The Chairman:** I believe Senator Dawson also wanted to ask a short question.

**Senator Dawson:** When? That would be shortest formulation I could put. When would be the right time to debate it? When would be right time to start debating the question? How can we get the people of Canada, the provinces and the "intelligentsia" to start thinking about the reform of the Senate if we do not start somewhere? I do not necessarily agree. I think term limits, yes, and possibly elections, but we have to start to debate somewhere, and you are saying that this is not the time. Did we miss the time? Was it somewhere down the road and we missed it, or is it after we have solved every other problem? When is the right time?

**Ms. Bountrogianni:** I will try to respond to the four questions starting with your question, senator, on insisting on proper representation in the House of Commons.

We are saying that if the Prime Minister wants to improve representation in the country, he did promise that he would improve it through representation in the House of Commons, which is what we would prefer as opposed to Senate reform at this time. We are not insisting on anything right now, except that we cannot do the Senate reform right now.

With respect to the Western provinces and the Murray-Austin motion, that would actually decrease Ontario's representation in the Senate, so we would not be supportive of that motion.

With respect to Senator Comeau's comments, we are very proud to be helping the rest of the country; we have done it, we are doing it and we will continue to do it. We do it in many ways. Of the \$11.5 billion of equalization, Ontario pays \$5 billion. It has never received equalization; it came close once then the criteria were changed. What we are calling for in respect of the fiscal

**Le sénateur Chaput :** Il s'agit simplement d'une observation. Je viens du Manitoba dont le premier ministre est M. Doer, du Nouveau Parti démocratique. Connaissez-vous le premier ministre Doer?

**Mme Bountrogianni :** Oui. Nous étions tous les deux à Halifax la semaine dernière.

**Le sénateur Chaput :** Il ne croit pas au Sénat dans sa forme actuelle, mais il pourrait penser autrement si nous envisagions un système de Sénat élu. C'est ce que j'ai compris de sa dernière communication. Lorsque j'ai lu cela, je lui ai demandé, s'il croyait dans un Sénat élu parce qu'il était démocratique, quelle serait sa position sur les droits des francophones du Manitoba d'être des partenaires égaux? Il a dit que c'était quelque chose à prendre en considération. J'ai cru bon vous en informer.

**Le président :** Je crois que le sénateur Dawson voulait également poser une courte question.

**Le sénateur Dawson :** Quand? C'est la formulation la plus concise que je puisse employer. Quand sera-t-il le bon moment de débattre de cette question? Quand sera-t-il le bon moment de commencer à débattre de la question? Comment pourrions-nous amener la population du Canada, les provinces et l'élite intellectuelle à commencer à penser à la réforme du Sénat si nous ne commençons pas quelque part? Je ne suis pas nécessairement d'accord. Je pense qu'une limite de mandat, c'est acceptable, et peut-être même des élections, mais nous devons commencer à en débattre à un moment donné, et vous dites que ce n'est pas le bon moment. Avons-nous raté l'occasion de le faire? Est-ce que c'était là dans le passé et que nous sommes passés à côté ou est-ce que ce sera après que nous aurons résolu tous les autres problèmes? Quand sera-t-il le bon moment?

**Mme Bountrogianni :** Je vais tenter de répondre aux quatre questions en commençant par la vôtre, sénateur, concernant l'insistance sur une représentation appropriée à la Chambre des communes.

Nous disons que si le premier ministre désire améliorer la représentation au pays, il a promis de le faire par le biais de la représentation à la Chambre des communes, qui est la solution que nous privilégions à l'heure actuelle par opposition à une réforme du Sénat. Nous n'insistons sur rien à l'heure actuelle, sauf sur le fait que nous ne pouvons entreprendre la réforme du Sénat maintenant.

En ce qui concerne les provinces de l'Ouest et la motion Murray-Austin, cela aurait pour effet de réduire encore davantage la représentation de l'Ontario au Sénat, alors nous ne donnerions pas notre appui à cette motion.

En ce qui concerne les observations du sénateur Comeau, nous sommes très fiers d'aider le reste du pays; nous l'avons fait dans le passé, nous le faisons maintenant et nous continuerons de le faire dans l'avenir. Nous le faisons de nombreuses façons. Des 11, 5 milliards de dollars attribués au titre de la péréquation, l'Ontario en paye 5 milliards. La province n'a jamais reçu de

imbalance is that transfers across the country in health care, post-secondary education and social services be fair to all Canadians, including Canadians in Ontario.

I was in your lovely province of Nova Scotia a couple weeks ago with Premier Doer signing the internal trade agreement. There are some issues we agree on, some we do not agree on, but we signed an internal trade agreement where labour mobility by 2009 should be full across the country. Ontario and Quebec work together on our labour mobility agreement, and British Columbia and Alberta worked together. The four provinces were, I believe, leaders in getting the rest of the country together. Halifax was a wonderful host.

We are proud of investing in the rest of the country, and we are proud of our efforts in anything that we are asked to do for the country. Please do not take this as us worrying about our own backyard. It is not just Ontario. We are not alone in this; there are other provinces.

This leads me to Manitoba. I did not know that position. My files and the articles in the newspapers here say that Premier Doer does not want to do this and he would prefer abolishing the Senate rather than getting into this. If he has moved his position and I do not know about it, I apologize, but that is my understanding of Premier Doer's position.

With regard to your question, Senator Dawson, of when, if not now, or did we miss the time, I cannot answer that question. With respect to Ontario's position, now is not the right time. I am sorry that I cannot answer your question as to when the right time is. At this point all we can say is that we have many issues in this country and my province that definitely need to be resolved before we look at this.

**The Chairman:** Minister, on behalf of the committee, thank you for your appearance here today and for taking the time to both prepare and deal with our questions. Your testimony will be very helpful to us in our deliberations.

Senators, I am pleased to welcome as our next witness Professor Stephen Scott, a well-known expert in this area. He has appeared before Senate committees on previous occasions.

Professor Scott, please proceed.

**Stephen Allan Scott, Professor Emeritus, Faculty of Law, McGill University, as an individual:** Honourable senators, it is a privilege and pleasure to appear once again before a Senate committee. Since my first appearance in the early 1970s on the Federal Court Bill, your hearings have always been careful and

paiements de péréquation; elle est venue bien près d'en recevoir un, mais les critères ont été modifiés. Ce que nous demandons en ce qui concerne le déséquilibre fiscal, c'est que les transferts à la grandeur du pays dans le domaine des soins de santé, de l'éducation postsecondaire et des services sociaux soient équitables pour tous les Canadiens et Canadiennes, y compris ceux et celles qui vivent en Ontario.

Il y a quelques semaines, j'étais dans votre belle province de Nouvelle-Écosse en compagnie du premier ministre Doer pour la signature de l'accord sur le commerce intérieur. Il y a des questions sur lesquelles nous sommes d'accord et d'autres sur lesquelles nous ne sommes pas d'accord, mais nous avons signé l'accord sur le commerce intérieur prévoyant une mobilité totale de la main-d'oeuvre dans l'ensemble du pays d'ici 2009. L'Ontario et le Québec ont travaillé ensemble sur leur entente sur la mobilité de la main-d'oeuvre, et la Colombie Britannique et l'Alberta en ont fait autant. Les quatre provinces ont été, je crois, des chefs de file pour amener le reste du pays ensemble. Halifax a été un hôte merveilleux.

Nous sommes fiers d'investir dans le reste du pays et nous sommes fiers de nos efforts dans tout ce qu'on nous demande de faire pour le pays. S'il vous plaît, n'allez pas croire que cela signifie que nous nous occupons de nos affaires. Il ne s'agit pas uniquement de l'Ontario. Nous ne sommes pas seuls dans cette aventure; il y a d'autres provinces.

Cela m'amène à parler du Manitoba. Je ne connaissais pas cette position. Mes dossiers et les articles de journaux qui sont ici indiquent que le premier ministre Doer ne veut pas faire cela et qu'il préférerait abolir le Sénat plutôt que de s'embarquer dans cette entreprise. S'il a changé sa position, je l'ignore; veuillez m'excuser, mais à ma connaissance, c'était là la position du premier ministre Doer.

Sénéateur Dawson, concernant votre question, à savoir quand, si ce n'est pas maintenant, ou encore si nous avons raté l'occasion, je ne peux pas répondre. Pour ce qui est de la position de l'Ontario, ce n'est pas le moment maintenant. Je suis désolée de ne pas pouvoir répondre à votre question et vous dire quel moment sera le bon. Pour l'instant, tout ce que je peux dire, c'est qu'il y a de nombreuses autres questions à régler dans ce pays et dans ma province avant celle-là.

**Le président :** Madame la ministre, au nom du comité, je vous remercie de votre comparution aujourd'hui et d'avoir pris le temps de vous préparer et de répondre à nos questions. Votre témoignage nous sera très utile.

Sénéateurs, je suis heureux d'accueillir notre prochain témoin, le professeur Stephen Scott, spécialiste bien connu de cette question. Il a comparu devant les comités du Sénat à divers occasions auparavant.

Monsieur Scott, vous avez la parole.

**Stephen Allan Scott, professeur émérite, Faculté de droit, Université McGill, à titre personnel :** Honorables sénateurs, c'est pour moi un plaisir et un privilège de prendre à nouveau la parole devant un comité sénatorial. Depuis ma première comparution ici au début des années 70, au sujet du projet de loi sur la Cour



constructive and all the more useful because typically less politicized than those in another place. Rather than a chamber of sober second thought, this has often seemed a chamber of first sober thought.

Senate reform, your present subject of study, might, depending on how far it is carried, greatly change the working of the Canadian parliamentary system and even that of the Canadian federation itself. I am not convinced that major reform is truly necessary but there seem to be cogent reasons for some reform, such as representation geographically, and there may be others whose time has come, given public opinion.

In respect of tenure of senators, the preamble of Bill S-4 affirms the wish “to maintain the essential characteristics of the Senate...as a chamber of independent, sober second thought.” To avoid too-short a term and too-rapid a turnover of membership — impairing both expertise and independence — a term of nine or preferably 11 years would seem more suitable than the proposed eight years, assuming that the present tenure would be curtailed. This could be revisited if senatorial elections were introduced, and thus avoid the shorter term tailored to an electoral system until there is one in place; or a second stage could be enacted now with a shorter term to be proclaimed in force later, but only under specified conditions and if authorized by joint resolution. It is clear textually that a simple federal act — passed by both Houses and duly assented to — can alter the senatorial term of office, although this might leave too much latitude to an act of Parliament.

Of the comprehensive and elaborate set of amending formulae in Part V of the Constitution Act, 1982, section 44 provides:

Subject to sections 41 and 42, Parliament may exclusively make laws amending the Constitution of Canada in relation to the executive government of Canada or the Senate and House of Commons.

Specifically in respect of the Senate, section 42.1(b) and (c) of the act carve exactly four matters from the scope of section 44: the powers of the Senate; the method of selecting senators; the number of members by which a province is entitled to be represented in the Senate; and the residence qualifications of senators. As to these four matters, amendments must be enacted by proclamation pursuant to the “general” formula of section 38. This requires authorization by resolution of the Senate and House of Commons or of the Commons alone — under section 47(1) — if after 180 days from the authorizing Commons resolution the Senate has not adopted the necessary resolution, and the Commons again adopts the resolution. Section 38 also requires authorization by resolutions of the legislative assemblies of at

fédérale, vos audiences ont toujours été consciencieuses, constructives et d’autant plus utiles qu’elles sont généralement moins politisées que celles tenues en une autre chambre. Plutôt qu’un lieu de seconde réflexion sereine, le Sénat a souvent semblé constituer un lieu de première réflexion sereine.

La réforme du Sénat, votre sujet d’étude actuel, peut, selon l’envergure qui lui est donnée, modifier grandement le fonctionnement du régime parlementaire canadien, voire même celui de la fédération canadienne. Sans être personnellement convaincu de la réelle nécessité d’opérer une réforme majeure, je crois néanmoins que des raisons convaincantes militent en faveur de certaines réformes, comme la représentativité géographique, et qu’au regard de l’opinion publique le temps pourrait être venu de procéder à d’autres réformes.

En ce qui concerne le mandat des sénateurs, le préambule du projet de loi S-4 affirme la volonté de « préserver les caractéristiques essentielles du Sénat, lieu de réflexion indépendante, sereine et attentive ». Pour prévenir l’instauration d’un mandat trop court et empêcher un roulement trop rapide des membres — qui nuirait à la compétence et à l’indépendance du Sénat — un mandat de neuf années ou, préférablement, de onze années conviendrait davantage que le mandat de huit ans proposé, dans l’hypothèse où il faut effectivement raccourcir la durée du mandat. Cette question pourrait être revue si l’on décidait d’instituer des élections sénatoriales, de façon qu’avant de raccourcir le mandat en fonction d’un système électoral, on attende la mise en place d’un tel système. Ou encore, on pourrait édicter maintenant une deuxième étape prévoyant un raccourcissement du mandat qui entrerait en vigueur ultérieurement mais uniquement à des conditions précises et avec l’aval d’une résolution conjointe. Il est clair textuellement qu’une simple loi fédérale — adoptée par les deux chambres et dûment sanctionnées — peut modifier la durée du mandat des sénateurs, quoi que cela puisse peut-être conférer une portée excessive à une loi du Parlement.

Parmi la longue et exhaustive série de formules de modification prévues à la partie V de la Loi constitutionnelle de 1982, on peut lire ce qui suit à l’article 44 :

Sous réserve des articles 41 et 42, 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.

Pour ce qui concerne le Sénat, les alinéas 42(1)b) et c) de la Loi constitutionnelle circonscrivent plus précisément quatre questions exactement, couvertes par l’article 44 : les pouvoirs du Sénat; le mode de sélection des sénateurs; le nombre de sénateurs par lesquels une province est habilitée à être représentée; les conditions de résidence des sénateurs. Dans le cas de ces quatre questions, les modifications doivent être édictées par une proclamation prise sous le régime de la formule « générale » de l’article 38. Cela nécessite une autorisation résultant d’une résolution adoptée par le Sénat et la Chambre des communes, ou, en vertu du paragraphe 47(1), par la Chambre des communes uniquement si, dans les 180 jours suivant l’adoption de la résolution de la Chambre des communes, le Sénat n’a pas

least two-thirds of the provinces that have in the aggregate, according to the then latest general census, at least 50 per cent of the population of all the provinces.

Despite some cogent policy concerns against this and other possible bills on Senate tenure, I can find no grounds here so compelling as to induce the courts to depart from the normal rule of grammatical interpretation of this carefully constructed set of formulae. It is a more delicate question whether other formulae could be used as alternatives to section 44 if, for example, it were sought either to circumvent the Senate through section 47(1) or to enact larger reform packages, including items both inside and outside the scope of section 44.

This same issue arises also in connection with section 45, the power of the provincial legislatures, subject to section 41, to amend the provincial constitutions by provincial statute. In both sections 44 and 45, the word “exclusively” appears. However, there are cogent reasons for holding that section 41, requiring unanimous consent of provincial assemblies, and section 38, the two-thirds rule, can apply alternatively to enact even amendments within the scope of sections 44 and 45. Why is that so? It is because this reading would enable enactment of packages of amendments addressing various subjects. Section 41 can be employed to amend the amendment process itself, and this implicitly seems to allow its use to enact any amendment. Under section 38, although the outcome is less clear than it is for section 41, every province is fully protected through its power to dissent under section 38 and, thereby excluding application to the province of any amendment under section 38 derogating *inter alia* from the provinces’ legislative powers. On this wider reading of section 38, an amendment introducing senatorial elections, for example, could also address senatorial term of office.

Concerning the geographical distribution of Senate seats, larger and more complex issues are raised directly and indirectly by Senator Murray’s motion to amend the Constitution to improve the representation of the Western provinces. Clearly, population trends have made the present geographical distribution difficult to justify. I shall not offer an opinion on what a coherent, fair and rational distribution should be — still less a politically feasible one.

I would make the following observations: First, changing the distribution of seats amongst the provinces, even by adding rather than transferring seats, would involve the dilution of the representation of several provinces. I have seen it argued that

adopté la résolution nécessaire et la Chambre des communes adopte une résolution dans le même sens. L’article 38 exige également que les modifications soient autorisées par des résolutions des assemblées législatives d’au moins deux tiers des provinces dont la population confondue représente, selon le recensement général le plus récent, au moins 50 p. 100 de la population de toutes les provinces.

Bien que j’entretienne certaines réserves de taille à l’égard de ce projet de loi et d’autres éventuels projets de loi concernant la durée du mandat des sénateurs, je ne vois ici aucune raison impérieuse pour amener les tribunaux à délaisser la règle normale d’interprétation grammaticale de cette série de formules soigneusement construite. Cependant, il est plus délicat de déterminer si l’on pourrait recourir à d’autres formules comme mécanismes de rechange à l’article 44, par exemple, si l’on souhaitait contourner le Sénat par l’entremise du paragraphe 47(1), ou encore faire adopter de plus vastes séries de réformes englobant à la fois des questions couvertes par l’article 44 et des questions débordant l’article 44.

Le même problème se pose dans le cas de l’article 45, concernant la compétence dont disposent les législatures provinciales, sous réserve de l’article 41, pour modifier les constitutions provinciales par une loi provinciale. L’expression « compétence exclusive » figurent à la fois à l’article 44 et à l’article 45. Mais il existe néanmoins des motifs convaincants de soutenir qu’on peut recourir soit à l’article 41, qui exige le consentement unanime des assemblées provinciales, soit à l’article 38, la règle des deux tiers, pour apporter même des modifications couvertes par les articles 44 et 45. Pourquoi en est-il ainsi? Parce qu’une telle interprétation autorise l’adoption de séries de modifications touchant divers sujets. L’article 41 peut servir à modifier le processus de modification lui-même, ce qui semble implicitement autoriser son utilisation pour l’adoption de tout type de modification. Selon l’article 38, quoiqu’ici la conclusion soit moins claire que pour l’article 41, chaque province et pleinement protégée par le pouvoir que lui confère le paragraphe 38(3) d’exprimer son « désaccord » et, par conséquent, de se soustraire à l’application de toute modification faite en vertu de l’article 38 qui porterait atteinte, entre autres, à ses pouvoirs législatifs. Selon cette interprétation plus globale de l’article 38, une modification qui instaurerait, par exemple, des élections sénatoriales pourraient également viser la durée du mandat des sénateurs.

En ce qui concerne la répartition géographique des sièges du Sénat, la motion du sénateur Murray visant à modifier la constitution pour bonifier la représentation des provinces de l’Ouest soulève directement et indirectement des enjeux plus vastes et plus complexes. De toute évidence, l’actuelle répartition géographique est difficile à justifier au regard de l’évolution démographique. Je ne me prononcerai pas sur ce que devrait être une répartition cohérente, équitable et rationnelle — et encore moins une répartition politiquement acceptable.

Permettez-moi cependant de faire les observations suivantes, premièrement, le fait de modifier la distribution des sièges parmi les provinces, même en ajoutant des sièges plutôt qu’en en transférant, aurait pour conséquence de diluer la représentation

Premier Peterson's willingness to surrender some of Ontario's seats in the interests of reconciliation contributed to his electoral defeat. Dilution may be unacceptable, per se, to some provinces.

Second, the provinces can be left to work out amongst themselves what is acceptable without the federal government becoming caught in the middle of an essentially inter-provincial dispute, or incurring the cost in terms of sweeteners or side deals, and without enlarging and complicating matters with larger constitutional reform packages and commitments.

Third, though there are some considerations militating against doing so, I would read Part V of the 1982 act as permitting the passage of conditional authorizing resolutions of certain kinds, these amongst them: resolutions conditional, first, as to time; conditional, second, as to the formula to be employed — this being desirable, one, if it were sought to shelter one or more provinces from isolation under section 38 or, two, if an amendment, for instance an interpretive provision, could be enacted by two or more methods but would have differing effects, depending on the method employed — and conditional, third, with respect to the prior enactment of a competing amendment. In other words, on this reading, several alternative schemes could be proposed by resolution, but proposed as mutually exclusive alternatives so that only the first to muster the necessary resolutions would be capable of enactment.

Fourth, executive federalism and responsible parliamentary government can make a dangerous, even explosive, combination. Communications and discussions amongst governments and legislative bodies are inevitable and desirable, but federal-provincial executive agreements on constitutional packages involving explicit or implicit undertakings to use the parliamentary whip to force passage of amendments through legislative bodies as rubber stamps are inherently abusive and, whatever their outcome, can cause disappointment, bitterness, anger and prejudice to sound government. Resolutions are better proposed and passed in one legislative body, and other legislative bodies left to deliberate freely.

Fifth, I would note, but will not now tarry on, the relevance to various amendment processes of An Act respecting constitutional amendments, Statutes of Canada 1996 chapter 1.

I turn lastly to the method of selection of senators, which may soon be on the national agenda. Clearly, in formal terms, this can be altered only through section 42(1)(b). I think it likely, however, that consultative quasi-elections are constitutionally possible through ordinary federal or perhaps even provincial acts, though the Governor General cannot in any case be compelled to comply with the results. Whether senators are to be elected or

de plusieurs provinces. Selon certains observateurs, la défaite électorale du premier ministre Peterson serait en partie imputable à son consentement de renoncer à certains des sièges de l'Ontario, dans l'intérêt de la réconciliation. Une telle décision pourrait s'avérer intrinsèquement inacceptable pour certaines provinces.

Deuxièmement, le gouvernement fédéral peut laisser aux provinces le soin de décider entre elle-même ce qui est acceptable, sans se mêler d'un litige essentiellement interprovincial, sans avoir à concéder des cadeaux d'apaisement et à conclure d'accords accessoires, et sans élargir ni compliquer le débat avec des trains de réformes et des engagements de nature constitutionnelle.

Troisièmement, malgré certains arguments contraires, j'interpréterais la partie V de la Loi constitutionnelle de 1982 comme autorisant l'adoption de certains types de résolution d'autorisation conditionnelles : des résolutions conditionnelles premièrement quand au temps; des résolutions conditionnelles deuxièmement quant à la formule à employer, cela étant souhaitable, un, si l'on souhaite abriter une ou plusieurs provinces de l'isolement sous le régime de l'article 38 ou, deux, si l'on pouvait apporter par deux méthodes ou plus une modification, par exemple une disposition interprétative, dont les effets divergeraient selon la méthode choisie; et des résolutions conditionnelles troisièmement quant à l'adoption préalable d'une modification concurrente. Autrement dit, selon cette interprétation plusieurs options différentes pourraient être proposées par résolution, mais proposées comme étant des options mutuellement exclusives, de façon que seule la première recueillant les résolutions nécessaires puisse être adoptée.

Quatrièmement, le fédéralisme exécutif et un gouvernement parlementaire responsable peuvent former un mélange dangereux, voire explosif. Les communications et les discussions entre les gouvernements et les organes législatifs sont à la fois inévitables et souhaitables. Cependant, la conclusion d'accords entre les pouvoirs exécutifs du fédéral et des provinces sur des trains de mesures constitutionnelles, donnant lieu à l'utilisation explicite ou implicite de la férule parlementaire pour forcer les organes législatifs à adopter aveuglément des modifications, représente un mécanisme intrinsèquement abusif qui, quelle qu'en soit l'issue, peut se solder par un désappointement, de l'amertume et de la colère, tout en constituant une entrave à une bonne gouvernance. Il est préférable qu'un seul organe législatif propose et adopte les résolutions et que d'autres organes législatifs aient le loisir d'en délibérer librement.

Cinquièmement, je souligne, sans plus m'attendre, la pertinence de la Loi concernant les modifications constitutionnelles, Lois du Canada 1996, chapitre 1, pour plusieurs mécanismes de modification.

J'aborderai en dernier lieu le mode de sélection des sénateurs, qui pourrait bientôt figurer à l'ordre du jour national. De toute évidence, sur le plan formel, seul l'alinéa 42(1)(b) en permet la modification. Cependant, il est à mon avis constitutionnellement possible d'instaurer des quasi élections consultatives en recourant à une loi ordinaire fédérale, ou peut-être même à une loi provinciale, quoi qu'en aucun cas le gouverneur général ne soit

quasi-elected, the parliamentary balance seems certain to be disturbed through a more assertive Senate. We shall be forced to review the Senate's full coordinate power, asking whether conflicts between the Houses should be resolved, say, by joint sessions of the two Houses or by repassage of bills by the Commons, with or without special majorities in either case.

Recall, too, ideas prevalent in the Confederate States before the Civil War, particularly that of interposition of the state government between the citizen and the United States government, so denying that the United States was a community of citizens. Is Canada a community of citizens, or is Canada, on the contrary, a community of groups or a community of communities? Surely that is a notion with disturbing corporatist connotations. I suspect that, along these very lines, you will encounter demands within some provinces that their governments or assemblies be allowed to choose senators from the province, an abuse purged from the United States in 1913 by the Seventeenth Amendment to the Constitution. I should think it utterly obnoxious to allow the government of a province to interpose itself between a Canadian citizen and the Canadian Parliament.

It is ingenuous, even Pollyannaish, to argue that even hybrid appointment schemes along the lines of Meech Lake can, by and large, be anything but provincially dominated. Recall, if you will, the appointment of Senator Waters to this chamber after his success in the Alberta senatorial election scheme. Pending enactment of the Meech Lake amendment, senatorial appointments were, by federal-provincial agreement, to be made from federally-provincially agreed names. Prime Minister Mulroney had every reason to resist Senator Waters' appointment. Mr. Mulroney had been dictated to in public, told in effect to take it or leave it, and this on a process advertised as designed to function through federal-provincial cooperation, and one indeed intended to become applicable in future to Supreme Court appointments. In terms of partisan politics, Senator Waters' Reform Party was undermining the Prime Minister's Conservative political base in the West. Lastly, and let me tread delicately, Senator Waters' views on official language matters were highly uncongenial to the Prime Minister, to many and probably most francophones, and to anglophone Quebec. Mr. Mulroney waited six months, but in the end he appointed Mr. Waters. This is the way Canadian federalism works.

In sum, while I do not on balance favour senatorial elections, as they risk too much disruption of an acceptably functioning parliamentary system, I view any form of provincial involvement in senatorial appointments as dangerous and even obnoxious in the highest degree, as it would both intensify centrifugal forces and interpose intermediaries between the citizen and the federal

tenu de se plier aux résultats. Que les sénateurs soient élus ou quasi élus, il semble certain que l'avènement d'un Sénat plus assertif aura pour effet de perturber l'équilibre parlementaire. Nous devons examiner l'ensemble du pouvoir de coordination du Sénat en nous demandant si les différends entre les deux chambres devraient être résolus par, disons, la tenue de sessions conjointes par les deux chambres ou par la ré-adoption des lois à la Chambre des communes, avec ou sans majorités spéciales dans l'un et l'autre cas.

Rappelons-nous également les idées qui avaient cours dans les États confédérés avant la guerre de Sécession américaine, particulièrement celle de l'interposition du gouvernement d'État entre le citoyen et le gouvernement des États-Unis, et qui niait que les États-Unis formaient une communauté de citoyens. Le Canada est-il une communauté de citoyens? Ou le Canada est-il au contraire une communauté de groupes, ou encore une communauté de communautés? C'est une notion qui a certainement de troublantes connotations corporatistes. Je soupçonne que, dans cet esprit justement, certaines provinces viendraient réclamer que leurs gouvernements ou leurs assemblées puissent choisir les sénateurs de la province, un abus purgé des États-Unis en 1913 par le Dix-septième amendement à la Constitution. À mes yeux, il est au plus haut point nocif de permettre au gouvernement d'une province de s'interposer entre le citoyen canadien et le Parlement canadien.

C'est faire preuve de naïveté, voire même d'angélisme, que de prétendre que même les régimes de nomination hybrides, tels ceux prévus par l'accord du lac Meech, ne seront pas complètement dominés par les provinces. Rappelez-vous la nomination du sénateur Waters à cette chambre, après sa victoire à l'élection sénatoriale en Alberta. En attendant l'entrée en vigueur de l'accord du lac Meech, la nomination au Sénat devait, par accord fédérale-provincial, être faite à partir de listes de noms sur lesquels le gouvernement fédéral et les provinces s'étaient entendus. Dans ce cas, le premier ministre Mulroney avait toutes les raisons de résister à la nomination du sénateur Waters. M. Mulroney s'était fait dicter publiquement sa conduite; on lui avait dit dans les faits que c'était à prendre ou à laisser, et cela au sujet d'un processus que l'on présentait comme reposant sur une coopération fédérale-provinciale, un processus devant même s'appliquer à l'avenir aux nominations à la Cour suprême. Et, dans une optique de politique partisane, le Parti réformiste du sénateur Waters minait dans l'Ouest la base politique conservatrice du premier ministre. Enfin, et je vais tenter d'être délicat, les opinions du sénateur Waters en matière de langues officielles étaient pour le moins hautement incompatibles avec celles du premier ministre, avec celles d'un grand nombre, et probablement de la majorité, des francophones et avec celles du Québec anglophone. M. Mulroney a attendu six mois, mais il a fini par nommer M. Waters. Ainsi va le fédéralisme canadien.

En résumé, même si dans l'ensemble je ne suis pas favorable à la tenue d'élections sénatoriales, qui risqueraient de perturber indûment un régime parlementaire qui fonctionne de façon acceptable, j'estime dangereuse et même au plus haut point nocive toute forme de participation provinciale aux nominations au Sénat, car cela aurait pour effet à la fois d'intensifier les forces

government. If elections are to take place, only a proportional representation scheme — or “faute de mieux” a constituency system — could achieve fair representation of voters of many different backgrounds, interests and views within a province. Just as it would be unthinkable to elect all members of the House of Commons from a single, province-wide constituency, so electing all of a province’s senators, either sequentially or — without proportional representation — together from a province-wide constituency would be grossly unfair.

Honourable senators, I thank you and look forward to discussing these and other issues with you.

**Senator Austin:** Welcome again, Professor Scott, to the Senate. Thank you for a lively presentation on issues that we are very keen to better understand.

I should like to come back to your view on the method of selection of senators and the point that consultative, quasi-elections are constitutionally possible through ordinary federal or perhaps even provincial acts, though the Governor-in-Council cannot in any case be compelled to comply with the results. To explore the constitutional thinking behind your view, I take it that anything in legislation that spoke to the Governor-in-Council along the lines of saying, “and following such consultative election, the Governor General shall appoint such persons as,” would be unconstitutional in your view.

**Mr. Scott:** It would be ineffectual. It would be unenforceable. Obviously it would create expectations. Let us say there was a change in government and the new government did not want, in effect, to comply with this and advised the Governor General not to make the appointments. Obviously it would create an outcry. In my view, it would be ineffective because it would be interfering with constitutional powers of the Governor General under section 41. In any case, it would be interfering with the method of selection of senators under section 42.

**Senator Austin:** Moving from that point, because I think we are on clear ground and we understand your answer, suppose that instead of a statutory provision the Prime Minister, in introducing this legislation or speaking to Parliament, said that he would invariably follow by recommendation to the Governor General the results of any selection process of a quasi-election kind. Would that in any way change the opinion you have expressed in this paper?

**Mr. Scott:** The fact is that he is free to recommend anyone who is a qualified person and, in the case of vacancies, it says fit and qualified. I guess to come here initially in 1867 you only needed to be qualified, but now in the case of a vacancy you need to be fit and qualified. At any rate, he can appoint anyone who meets the legal qualifications. He can recommend that to the Governor

centrifuges à l’oeuvre et d’interposer des intermédiaire entre le citoyen et le gouvernement fédéral. Si des élections devaient être tenues, seul un régime de représentation proportionnelle — ou faute de mieux, un système de circonscriptions — pourrait assurer au sein d’une même province la représentation équitable des électeurs issus de milieux différents et dont les intérêts et les opinions divergentes. Tout comme il serait impensable d’élire tous les députés de la Chambre des communes à partir d’une unique circonscription couvrant toute la province, il serait grossièrement inéquitable d’élire tous les sénateurs d’une province soit de manière séquentielle soit — faute de représentation proportionnelle — en bloc à partir d’une même circonscription provinciale.

Honorables sénateurs, je vous remercie et il me fera plaisir de discuter avec vous de ces sujets et de toute autre question.

**Le sénateur Austin :** Encore une fois, soyez le bienvenu au Sénat, professeur Scott. Merci de votre exposé vivant sur des questions qu’il nous tarde de mieux comprendre.

J’aimerais revenir sur votre opinion concernant la méthode de sélection des sénateurs et sur l’idée que des quasi- élections consultatives sont constitutionnellement possibles en recourant à une loi ordinaire fédérale ou peut-être même à une loi provinciale, quoi qu’en aucun cas le gouverneur en conseil soit tenu de se plier aux résultats. Pour explorer la pensée constitutionnelle qui se cache derrière votre point de vue, je comprends que toute disposition dans la législation qui dirait au gouverneur en conseil quelque chose du genre « et à la suite de telles élections consultatives, le gouverneur général doit nommer ces personnes » serait inconstitutionnelle à vos yeux.

**M. Scott :** Cette disposition serait inefficace. On ne pourrait l’appliquer. De toute évidence, elle créerait des attentes. Supposons qu’il y avait un changement au gouvernement et que le nouveau gouvernement ne voulait pas, dans les faits, se conformer à cette disposition et qu’il recommandait au gouverneur général de ne pas procéder à ces nominations. De toute évidence, cela soulèverai un tollé de protestations. À mon avis, ce serait inefficace parce que cela constituerait une ingérence dans les pouvoirs constitutionnels du gouverneur général en vertu de l’article 41. De toute manière, ce serait une ingérence dans la méthode de sélection des sénateurs en vertu de l’article 42.

**Le sénateur Austin :** Partant de ce point, parce que je pense que nous sommes en terrain défriché et que nous comprenons votre réponse, supposons qu’au lieu d’une disposition législative, le premier ministre, en présentant cette loi ou en parlant au Parlement, disait qu’il respectera toujours les résultats de tout processus de sélection de type quasi électoral dans sa recommandation au gouverneur général, est-ce que cela changerait quelque chose à l’opinion que vous avez exprimée dans ce mémoire?

**M. Scott :** La vérité, c’est qu’il est libre de recommander quiconque a les qualifications voulues et, dans le cas des sièges vacants, la loi dit toute personne capable et ayant les qualifications voulues. Je suppose qu’au début, en 1867, il suffisait pour venir au Sénat que vous ayez les qualifications voulues, mais maintenant, dans le cas des sièges vacants, vous

General, and the Governor General can make the appointment. In a sense, it is completely irrelevant how he gets the idea for the appointment. It does not become invalid simply because it is the result of this consultative process.

I think it was in *R. v. Nat Bell Liquors* after the initial failures of formal legislation by referendum there was a provision that, under the Alberta statute, the legislature was directed to enact the statute. The Privy Council, when this was considered by them, rather facetiously observed that if this was invalid, the legislature could only enact statutes as to which the public was entirely indifferent or statutes which flew in the face of public opinion.

Just because the public approves of it, and voices that approval through a statutory mechanism or other, does not mean that the name cannot be recommended and does not mean that the appointment cannot be made. Politically, things are changed and changed radically, but legally speaking, it seems to be irrelevant.

As you know, there are some who take the view that the Alberta senatorial election statute is ultra vires. That may or may not be the case. One argument can be made that it is simply a public consultation of the Alberta citizenry. The argument, on the other hand, is that it is a colourable meddling with a federal matter and outside provincial powers, particularly section 45, the provincial Constitution amending power. Whichever is the case, the fact is the Prime Minister can recommend to the Governor General and the Governor General can appoint any qualified person. Even if the Alberta senatorial election statute is invalid, that becomes irrelevant as to the validity of the senatorial appointment.

**Senator Austin:** Let me make two points. First, I was junior to Senator Farris, who was on one side of the *Nat Bell* series of cases, so I know something about that case. I did quite a bit of work as a young lawyer on that series of cases.

Having said that, I would like to take you back to the point that I think is the nexus of understanding the constitutional question here. It is clear that a legislative provision that removes the Prime Minister's discretion or freedom to advise would require constitutional amendment under section 42.

**Mr. Scott:** I think that is right, yes.

**Senator Austin:** Can he do indirectly what he cannot do directly? He can say, because he must say politically, "Well, of course, I am not creating a consultative election process," not to take it as a commitment. Why go through all of this if the Prime Minister may or may not choose someone as a result of the consultative election process?

devez être capables et avoir les qualifications voulues. De toute manière, il peut nommer quiconque a les qualifications prévues par la loi. Il peut recommander cette personne au gouverneur général et le gouverneur général peut procéder à la nomination de cette dernière. En un sens, la façon dont lui vient l'idée pour une nomination n'a absolument aucune pertinence. La nomination ne devient pas invalide simplement parce qu'elle est le résultat de ce processus consultatif.

Je pense que c'était dans l'arrêt *R. c. Nat Bell Liquors*, après les échecs initiaux de législation formelle par référendum; il y avait une disposition qui, en vertu de la loi de l'Alberta, obligeait l'Assemblée législative à édicter la loi. Lorsque le Conseil privé a examiné cette loi, il a fait remarquer, d'une manière plutôt facétieuse, que si cela était invalide, l'Assemblée législative ne pourrait édicter que des lois face auxquelles le public était totalement indifférent ou des lois qui vont à l'encontre de l'opinion publique.

Simplement du fait que le public approuve, et qu'il exprime cette approbation par le biais d'un mécanisme prévu par la loi ou un autre, cela ne signifie pas que le nom ne peut être recommandé et que la nomination ne peut être faite. Politiquement, les choses ont changé et ont changé radicalement, mais du point de vue légal, il semble que ce ne soit pas pertinent.

Comme vous le savez, il y a des gens qui sont d'avis que la loi de l'Alberta sur les élections sénatoriales n'est pas constitutionnelle. Peut-être que oui, peut-être que non. On peut faire valoir l'argument qu'il s'agit simplement d'une consultation publique des citoyens de l'Alberta. De l'autre côté, l'argument, c'est qu'il s'agit d'une ingérence déguisée dans une question fédérale et qui dépasse les pouvoirs de la province, particulièrement de l'article 45, le pouvoir de modification de la constitution provinciale. Quel que soit le cas, il demeure que le premier ministre peut recommander au gouverneur général, et le gouverneur général peut nommer, toute personne qui a les qualifications voulues. Même si la loi de l'Alberta sur les élections sénatoriales était invalide, cela n'est pas pertinent pour ce qui est de la validité de la nomination au Sénat.

**Le sénateur Austin :** Laissez-moi dire deux choses. Premièrement, j'étais avocat subalterne du sénateur Farris qui plaidait d'un côté dans la série de causes concernant *Nat Bell*, alors je sais quelque chose de cette affaire. J'ai fait pas mal de travail à titre de jeune avocat sur cette série de cas.

Ceci dit, j'aimerais vous ramener au point qui, je pense, est la clé pour comprendre la question constitutionnelle ici. Il est clair qu'une disposition législative qui prive le premier ministre de son pouvoir discrétionnaire ou de sa liberté de recommander exige un amendement constitutionnel en vertu de l'article 42.

**M. Scott :** Je pense que c'est exact, oui.

**Le sénateur Austin :** Peut-il faire indirectement ce qu'il ne peut pas faire directement? Il peut dire, parce qu'il doit dire politiquement : « Eh bien, évidemment, je ne suis pas en train de créer un processus d'élections consultatives », pour ne pas en faire un engagement. Pourquoi se donner tant de mal si le premier ministre peut ou non choisir quelqu'un à la suite d'un processus d'élections consultatives?

Take it as a hypothetical case that he will say, “whatever it is that is the result of this consultative process, I will appoint that person.” Therefore, the pith and substance of what is taking place is exactly that which is denied by section 42.

**Mr. Scott:** Let me put the matter this way. The principle that you cannot do indirectly what you cannot do directly depends upon your being unable to do that very thing. It may be possible to do by one means what is not lawful by another means.

It is rather like these maxims of common wisdom — absence makes the heart grow fonder, out of sight out of mind; which is the applicable maxim? Supposing a statute says that it is forbidden to travel from Montreal to Quebec City by the north road and you decide to take the south road. Are you doing indirectly what you cannot do directly, or are you simply doing by means which have not been prohibited what is otherwise lawful and doing so by lawful means?

In my view, the Prime Minister is, in principle, able to inspire himself by any means — consultative assemblies, the views of the editorial board of the *National Post*, any means he pleases — or maybe not make appointments at all. I have managed to read some of the discussion and I see that, too, is a matter of interest here and a matter also of some legal questions. I see no reason why he cannot consult as to this, just as he could set up a consultative mechanism for legislation, for example.

**Senator Austin:** What is your view of the fact that this would not be binding on successors in that office? If such a consultative process were introduced, a prime minister could say, “I will follow the consultative process,” but the next one says, “I may or may not do so” or “I have no intention of doing so.” Do we not have a constitutional mess in that case?

**Mr. Scott:** There would be a political price. There would be wailing and gnashing of teeth, a lot of noise and fuss and furor, just as there is about almost anything.

I was struck by the consequences of the Prime Minister recommending to Her Excellency the appointment of Michael Fortier to the Senate. There was wailing and gnashing of teeth. It seemed to me to be a commonsense move, but because he was committed to senatorial elections, there was a huge fuss and furor over what I thought was an act of elementary judgment and common sense.

The fact is that, yes, this would create a big fuss and you would have some segments of the country crying betrayal, et cetera. I suppose if he were sensible about it, he would come with another bill to remove whatever act had established this senatorial consultative process. However, the fact of the matter is there would be a political price to pay but not, I suppose, a legal one.

Prenons la situation hypothétique où il dirait : « Quel que soit le résultat de ce processus consultatif, je vais nommer cette personne », il s’ensuit que la nature même de ce qui se passe est exactement ce qui est interdit par l’article 42.

**M. Scott :** Laissez-moi expliquer les choses de cette manière. Le principe que vous ne pouvez pas faire indirectement ce que vous ne pouvez pas faire directement dépend de votre capacité de faire cette chose même. Il peut être possible de faire par un moyen ce qu’il n’est pas légal de faire par d’autres moyens.

C’est plutôt comme ces maximes populaires — la distance crée le désir et loin des yeux, loin du coeur; laquelle de ces maximes s’applique? Supposons que la loi interdise de voyager de Montréal à Québec par la route nord et que vous décidiez de prendre la route sud, êtes-vous en train de faire indirectement ce que vous ne pouvez pas faire directement ou êtes-vous tout simplement en train de faire par des moyens qui n’ont pas été interdits ce qui est autrement légal et de le faire par des moyens légaux?

À mon sens, le premier ministre peut, en principe, s’inspirer de n’importe quelle manière — assemblées consultatives, opinion du comité de rédaction du *National Post*, n’importe quel moyen qu’il veut — ou même, ne pas procéder à des nominations du tout. J’ai lu une partie de la discussion et je vois que cela aussi est une question d’intérêt ici et également une question d’une certaine importance légale. Je ne vois pas pourquoi il ne peut faire de consultation sur cette question, tout comme il pourrait mettre sur pied un mécanisme consultatif pour les lois, par exemple.

**Le sénateur Austin :** Que pensez-vous de l’idée que cela ne lierait pas les successeurs au poste de premier ministre? Si on implantait un tel processus consultatif, un premier ministre pourrait dire : « Je vais respecter le processus consultatif quoi qu’il advienne », mais le suivant pourrait dire : « Il se peut que je le respecte ou non » ou « Je n’ai pas l’intention de le faire ». Dans un tel cas, ne serions-nous pas dans un bourbier constitutionnel?

**M. Scott :** Il y aurait un prix politique à payer. Il y aurait des gémissements et des grincements de dents, beaucoup de tapage et d’agitation, comme il y en a pour presque tout.

J’ai été frappé par ce qui est arrivé lorsque le premier ministre a recommandé à Son Excellence la nomination de Michael Fortier au Sénat. Il y a eu des gémissements et des grincements de dents. Cela m’a semblé un geste sensé, mais parce qu’il s’était prononcé en faveur des élections sénatoriales, il y a eu beaucoup de tapage et d’agitation au sujet de ce qui m’a semblé un acte de jugement élémentaire et de bon sens.

Oui, c’est un fait que cela créerait beaucoup de remous et que certaines parties du pays crieraient à la trahison, etc. Je suppose que si cela le dérangeait à ce point, il présenterait un projet de loi pour supprimer la loi qui aurait créé ce processus consultatif pour les nominations au Sénat. Cependant, c’est un fait qu’il aurait un prix à payer sur le plan politique, mais pas sur le plan juridique, je suppose.

**Senator Angus:** Professor, I am delighted to see you here and to note that your mind is no less acute and flexible than it was when you were a very young man and we worked together. I commend you for the work you have done to help us in our deliberations.

**Mr. Scott:** It is a pleasure; I was articulated to Senator Angus as a law student so I am anxious not to disgrace him.

**Senator Angus:** Do you have any other disclosures you would like to make?

**Mr. Scott:** I am not paid. There has been a lot of concern about your witnesses being paid or being too close to one interest or another. I am not paid by anybody. I speak my mind as I think fit.

**Senator Angus:** As you always have and with great clarity.

**Senator Segal:** Let the record show that he obviously survived that articling position well.

**Senator Angus:** It was a mutually beneficial experience.

Professor, I take it then that you have not advised the present government with respect to this exercise.

**Mr. Scott:** No, I have not.

**Senator Angus:** Therefore, I find it all the more gratifying to note you seem to be in total agreement with the Prime Minister in what he told us.

**Mr. Scott:** On a few elements; I do not think he would like everything I said this afternoon.

**Senator Angus:** You went a bit beyond where he was but I think, in terms of finding any involvement in a legislative process for selection by the provinces to be anathema, I think you are *ad idem* there. I think you are *ad idem* on the constitutionality of Bill S-4 as drafted being within the competency of the federal Parliament.

I will go to where Senator Austin went, because that, to me, is the most interesting issue to come up in this staged process of reform that the government is embarking on, namely, a means of selecting senators for appointment. It seems to me that it is your view that a means can be developed, if you will, where the federal Parliament can legislate a method on its own — and you describe them, as quoted by Senator Austin:

I think it likely however that consultative quasi-elections are constitutionally possible through ordinary federal or perhaps even provincial acts.

You said “even provincial.” Have I got it right that up to now you are pretty much *ad idem* with what the Prime Minister said?

**Le sénateur Angus :** Professeur, je suis enchanté de vous voir ici et de constater que votre esprit n'est pas moins vif et souple qu'à l'époque où vous étiez un très jeune homme et que nous travaillions ensemble. Je vous félicite pour le travail que vous avez fait pour nous aider dans nos délibérations.

**M. Scott :** C'est un plaisir; j'étais stagiaire rattaché au sénateur Angus lorsque j'étais étudiant en droit, alors je tiens beaucoup à lui faire honneur.

**Le sénateur Angus :** Y a-t-il d'autres divulgations que vous aimeriez faire?

**M. Scott :** Je ne suis pas payé. Il y a eu beaucoup d'inquiétudes au sujet de la rémunération de vos témoins ou du fait qu'ils étaient trop près d'un camp ou de l'autre. Je ne suis payé par personne. Je parle librement.

**Le sénateur Angus :** Comme vous l'avez toujours fait et avec beaucoup de clarté.

**Le sénateur Segal :** Que le compte-rendu indique que, de toute évidence, il a bien survécu à ce poste de stagiaire.

**Le sénateur Angus :** Ce fut une expérience mutuellement enrichissante.

Professeur, j'en conclus donc que vous n'avez pas conseillé le gouvernement actuel sur cet exercice.

**M. Scott :** Non.

**Le sénateur Angus :** Par conséquent, je suis d'autant plus heureux de constater que vous semblez être en accord total avec le premier ministre sur ce qu'il nous a dit.

**M. Scott :** Sur quelques éléments; je ne pense pas qu'il aimerait tout ce que j'ai dit cet après-midi.

**Le sénateur Angus :** Vous êtes allé un peu plus loin que lui, mais pour ce qui est de jeter l'anathème sur toute participation à un processus législatif pour la sélection des sénateurs par les provinces, je pense que vous êtes d'accord avec lui. Je pense que vous êtes d'accord avec lui sur le caractère constitutionnel du projet de loi S-4 tel qu'il est rédigé, qu'il respecte les compétences du Parlement fédéral.

J'irai aussi loin que le sénateur Austin est allé, parce que c'est, selon moi, la question la plus intéressante qui ait été soulevée dans le cadre de ce processus de réforme progressive qu'a enclenché le gouvernement à propos, notamment, du mode de sélection des candidats au Sénat. Il me semble que selon vous, on peut trouver un moyen si on peut dire, pour que le Parlement fédéral puisse imposer sa propre méthode par la loi — et je cite le sénateur Austin :

Toutefois, je pense qu'il est vraisemblable que des élections quasi consultatives soient possibles du point de vue constitutionnel en vertu des lois habituelles fédérales et peut-être même provinciales.

Vous avez dit « et même provinciales ». Dois-je comprendre que, jusqu'à présent, vous êtes plutôt d'accord avec le premier ministre?



**Mr. Scott:** I also said that I did not like the kind of steps and the implications that if it works and is not broken, do not fix it. I try to make my views clear as to what would be constitutionally valid from what would be desirable. It is wrong to take positions on what is and is not constitutionally valid that are influenced by one's likes and dislikes. We should distinguish the two. I am not recommending this bill and I have some various suggestions to the Senate in my other papers.

I said, "consultative quasi-elections" rather ersatz elections because in English, "ersatz" is almost always pejorative. Call them ersatz elections if you want.

**Senator Angus:** I take the point that you are making. They might well be ersatz in the view of the Prime Minister who, I believe, is restrained and must resort to the art of the possible. He has indicated that he recognizes that in a perfect world you might want to have a full comprehensive process. However, he is also of the view that it is not possible. We have just had a witness who preceded you who made that eminently clear. We have heard other witnesses from the provinces. You have to go second, third or ersatz best.

We are all wondering what form the consultative electoral process will take. I have not had an opportunity to go into detail on these two appendices that you brought today, but could you outline one or two ersatz processes that would be within the competency of the federal Parliament, albeit not ideal solutions?

**Mr. Scott:** In these documents I did not speak to the form that these other schemes might take except in my initial remarks. There, I say that if you want any kind of fair result, take Quebec's or Ontario's 24 senators for example. What would happen when a vacancy arises in one of those provinces? Would the whole province go to the polls to make a recommendation? If you elected the House of Commons that way, would you have one huge slate of options, representation of interests, political tendencies, language, sex, whatever? I would like to see province-wide proportional representation. Then you would have, perhaps by alternative vote, various mechanisms so that different segments of the community could select a certain number. That would work if you would want a more practical proposition where there are 24 seats than where there are only four seats.

**Senator Angus:** Is there a model?

**Mr. Scott:** No, I have not done a model. I cheated on the 10-minute request and I think I spoke 12 or 14. My basic address was on Bill S-4 but I was also trying to address the related matters as they were raised, particularly by Senator Murray's motion. I did not get into forms of representation and other matters. Of course, that would present infinite subjects of discussion, including the question of deadlock-breaking mechanisms, even

**M. Scott :** J'ai aussi dit que je n'aime pas le genre de mesures et les implications qui vont de pair avec la théorie voulant que, tant que ce n'est pas cassé, inutile de vouloir arranger les choses. J'essaie d'énoncer clairement mon point de vue sur ce qui serait constitutionnellement faisable comparativement à ce qui serait souhaitable. Ce serait une erreur que d'adopter des positions sur ce qui est constitutionnellement valide ou non, qui soient influencé par ce qui plaît ou déplaît. Il faut faire la distinction entre ces deux aspects. Je ne recommande pas ce projet de loi, et je fais plusieurs autres suggestions au Sénat dans mes autres documents.

J'ai dit « quasi-élections consultatives » plutôt que de parler d'« ersatz » d'élections parce qu'« ersatz » est presque toujours un terme péjoratif. Vous pouvez dire « ersatz » si vous voulez.

**Le sénateur Angus :** Je vois ce que vous voulez dire. Ce pourrait être très bien un ersatz d'élections aux yeux du premier ministre qui, je pense, est limité et doit s'en remettre à l'art du possible. Il a dit reconnaître que dans un monde idéal, on pourrait vouloir un processus exhaustif et complet. Cependant, il estime aussi que ce n'est pas possible. Nous venons d'entendre un témoin, qui vous a précédé, qui l'a dit très clairement. Nous avons entendu d'autres témoins des provinces. Il faut se résoudre au deuxième et au troisième choix, ou à l'ersatz.

Nous nous demandons tous quelle forme aura le processus électoral consultatif. Je n'ai pas eu la chance d'entrer dans les détails des deux annexes que vous nous avez apportées aujourd'hui, mais pourriez-vous décrire un ou deux autres choix de processus qui pourraient être de la compétence du Parlement fédéral, même si ce ne sont pas des solutions idéales?

**M. Scott :** Dans ces documents, je n'ai pas parlé de la forme que pourraient avoir ces autres scénarios, sauf dans mes observations préliminaires. J'y explique si on veut obtenir un résultat équitable, suivons l'exemple des 24 sénateurs du Québec ou de l'Ontario. Qu'arriverait-il si un siège se libérait dans l'une de ces provinces, est-ce que toute la province irait aux urnes pour faire une recommandation? Si on élisait ainsi la Chambre des communes, est-ce qu'il y aurait une longue liste de choix, selon les intérêts, tendances politiques, la langue, le sexe des candidats, etc.? J'aimerais une représentation proportionnelle de toute la province. Et puis on pourrait avoir, peut-être par un autre mode d'élection, divers mécanismes pour que différents segments de la communauté puissent choisir un certain nombre de candidats. Cela pourrait fonctionner si on voulait une proposition plus pratique quand il y a 24 sièges à combler, plutôt que seulement quatre.

**Le sénateur Angus :** Est-ce qu'il existe un modèle?

**M. Scott :** Non, je n'ai pas préparé de modèle. J'ai triché sur les 10 minutes qui m'étaient octroyées, et je pense avoir déjà parlé douze ou quatorze minutes. Je devais surtout parler du projet de loi S-4, mais j'ai voulu glisser un mot sur des questions connexes qui ont été soulevées, particulièrement par la motion du sénateur Murray. Je n'ai pas abordé la question de formes de représentations et d'autres aspects. Bien entendu, cela nous

for senators in a more assertive Senate that comes out of a consultative process. The issue needs to be addressed sooner or later.

I heard only part of the minister's comments earlier, but I read two items in *The Toronto Star* yesterday. These are delicate and sensitive matters and many people across the country have many varying opinions. In my view, the position taken by the Government of Ontario was rather overheated for two reasons. First, the term of the Senate can be dealt with by Parliament with or without the consent of the province, but the population of Ontario means that number is close to impossible to get the majority of the population needed for a section 38 or section 42 amendment if Ontario were to reject it. In any case, very little will be done in terms of constitutional Senate reform against the wishes of the Province of Ontario. I thought she should have played it a little more coolly.

As a matter of fact, the document I brought today contains recently added website population figures. When one does the arithmetic, one can understand how sections 38 and 42 work and what provinces can or cannot make up the seven provinces with 50 per cent of the population of all the provinces.

**Senator Angus:** Are you familiar with the Referendum Act of 1992?

**Mr. Scott:** I had only a quick look at it at the time and I did not study it. We in Quebec were unacceptably excluded from voting in that referendum, in my view.

**Senator Angus:** Our colleague, Senator Segal, who was quite involved at the time, reminded me of that piece of intra vires federal legislation, which might be a good way to go.

**Mr. Scott:** It is a consultative mechanism. The problem is that once you are into consulting the whole of a province on senatorial appointments, what kind of consultation is it? Do you ask the population to choose one name for one vacancy? This is essentially what a consultative quasi-election would be, some form of referendum. However, how do you ensure reasonable representation of different political tendencies, even amongst the major parties? Do you simply say that you have one vacancy after another filled on the basis of a province-wide consultation and, therefore, you know why no anglophone from Quebec is ever appointed unless he has certain kinds of political views; why no person from the NDP ever gets approved by a referendum in Alberta; or maybe even a Liberal in Alberta, for a while? What kind of representation is possible with such mechanisms? You have to look very carefully at that. That is why I suggest province-wide PR for many vacancies at one time.

**Senator Fraser:** Professor Scott, I suspect that committee members are growing tired of hearing me speak to this issue, but I am fascinated by the matter of the 24 districts for Quebec set out in the Constitution Act, 1867. I have a couple of questions. First, given that the act says that each Quebec

donnerait un nombre infini de sujets de discussion, notamment la question des mécanismes de sortie des impasses, même pour les sénateurs d'un Sénat plus affirmatif qui serait le produit d'un processus consultatif. Il faudra se pencher sur cette question tôt ou tard.

Je n'ai entendu qu'une partie des commentaires du ministre, plus tôt, mais j'ai lu deux articles dans le *Toronto Star* hier. Ce sont des questions délicates, et les opinions, dans tout le pays, sont très diversifiées. À mon avis, la réaction du gouvernement de l'Ontario est plutôt exagérée pour deux raisons. Tout d'abord, le Parlement peut régler la question du mandat du Sénat avec ou sans le consentement de la province, mais la population de l'Ontario fait qu'il est quasiment impossible d'avoir la majorité de la population qu'exige l'article 38 ou 42 pour une modification si l'Ontario devait la rejeter. Quoiqu'il en soit, la réforme constitutionnelle du Sénat n'avancera que très peu sans l'appui de l'Ontario. J'ai pensé que la province pouvait se permettre de garder la tête froide.

En fait, le document que j'ai apporté aujourd'hui contient des chiffres récents sur la population, tirés du Web. Quand on fait le calcul, on peut comprendre comment fonctionnent les articles 38 et 42 et quelles provinces peuvent être parmi les sept qui, ensemble, ont 50 p. 100 de la population.

**Le sénateur Angus :** Connaissez-vous la Loi sur le référendum de 1992?

**M. Scott :** Je n'y ai jeté qu'un bref coup d'œil à l'époque, je ne l'ai pas étudiée. Au Québec, nous avons été exclus, et c'est inacceptable, du vote dans ce référendum, selon moi.

**Le sénateur Angus :** Notre collègue, le sénateur Segal, qui s'y était intéressé de très près à l'époque, m'a rappelé ce texte de loi de compétence fédérale, qui pourrait être une bonne solution.

**M. Scott :** C'est un mécanisme de consultation. Le problème, c'est qu'une fois qu'on consulte l'ensemble d'une province sur les nominations sénatoriales, de quelle consultation s'agit-il? Est-ce qu'on demande à la population de choisir un nom, pour un poste vacant? C'est en fait ce que serait une quasi-élection consultative, une forme de référendum. Toutefois, comment pouvons-nous assurer la représentation raisonnable des diverses tendances politiques, même parmi les principaux partis? Est-ce qu'on dit simplement qu'on remplit un poste après l'autre d'après la consultation provinciale et, par conséquent, on sait pourquoi aucun anglophone du Québec n'est jamais nommé à moins d'afficher certaines tendances politiques; pourquoi aucun membre du NPD n'est jamais élu par référendum en Alberta; ou peut-être même un membre du Parti libéral en Alberta, pendant un certain temps? Quel genre de représentation est possible avec un tel mécanisme? Il faut vraiment examiner la question minutieusement. C'est pourquoi je suggère des consultations dans toutes les provinces pour de nombreux postes vacants en même temps.

**Le sénateur Fraser :** Monsieur Scott, je soupçonne que les membres du comité sont las de m'entendre parler de cette question, mais j'ai été fasciné par la question des 24 circonscriptions pour le Québec que définit la Loi constitutionnelle de 1867. J'ai deux autres questions à vous

senator shall be appointed for one of these districts, does that mean an ersatz election — a consultative process — would have to be done on a district-by-district basis?

**Mr. Scott:** No, not necessarily, because a chosen senator has only to buy real property worth \$4,000 in the district to qualify as a senator where he or she may live. I do not think that the consultation process is caught by that provision. It has to do only with where the senator must be resident or must have property qualification.

**Senator Fraser:** If you are moving to an election that must not speak its name, then normally people who get to vote for representatives are the people who will be ostensibly represented by the representatives in question. Do you think that would be a problem?

**Mr. Scott:** It is messy. What happens if you got rid of the property qualification? Would that mean they had to be residents there, or could a section 44 amendment get rid of that whole business about the local districts? I am inclined to think that even though section 43 speaks of provisions which apply to one or more, not all provinces, I doubt that that applies to matters within section 44 or 45, the provincial amending power. For example, many of the Constitution Acts deal only with a single province because each has to do with the Constitution of that province. I do not think section 43 applies to that. It is messy. There are loose ends on the matter. It is rather untidy, which is why lawyers can make a living.

**Senator Fraser:** Would you agree that it is equally messy and philosophically unattractive to be moving to an elected system when a large portion of the territory of Quebec, including every Inuit community in Quebec, is not included in the district?

**Mr. Scott:** No scheme of consultation and no scheme of appointments in consequence of consultation can possibly be fair or reasonable or consistent with any kind of common sense if it has to be conceived in terms of those districts in Quebec where a senator must, under the present law, be qualified as to property or as to residence. You cannot have any kind of thing which would make any sense at all, because many territories are not included and the districts are so antiquated. I remember Senator Goldenberg telling me that he was a senator from Rigaud. I never looked it up, but he said that Rigaud included NDG from the time of the province of Canada. If senators drive to Montreal, they drive through Rigaud. You cannot achieve anything comporting with common sense if it is conceived in terms of those districts.

**Senator Fraser:** I will get Senator Angus to describe his 3 million-person district to you one day. Thank you, Professor Scott.

**Senator Segal:** Professor, I want to ask about the final line on page 4 of your presentation where you say that just as it would be unthinkable to elect all members of the House of Commons from

poser. Tout d'abord, étant donné que la loi dit que chaque sénateur du Québec doit être nommé pour l'une de ces circonscriptions, est-ce que cela signifie qu'un ersatz d'élections — un processus consultatif — devrait avoir lieu pour chaque circonscription?

**M. Scott :** Non, pas nécessairement, parce qu'un sénateur choisi n'a qu'à acheter un bout de terrain d'une valeur de 4 000 \$ dans la circonscription pour être qualifié comme sénateur où il vit. Je ne pense pas que le processus de consultation soit empêché par cette disposition. Elle ne concerne que le lieu de résidence du sénateur, où encore il doit avoir des titres de propriété.

**Le sénateur Fraser :** Si on va dans le sens d'élection dont on doit taire le nom, normalement, les gens qui doivent élire des représentants sont ceux qui, ostensiblement, seront représentés par les représentants en question. Pensez-vous que ce pourrait être un problème?

**M. Scott :** C'est embrouillé. Qu'arrive-t-il si vous vous débarrassez des titres de propriété? Est-ce que cela veut dire qu'ils doivent être résidents là-bas, ou est-ce qu'une modification de l'article 43 supprimerait toute cette question de circonscriptions locales? Je suis enclin à penser que même si l'article 43 comporte des dispositions qui s'appliquent à une province ou plusieurs, mais pas à toutes, je doute qu'il s'applique aux aspects qui concernent les articles 44 ou 45, le pouvoir provincial de modification. Par exemple, bon nombre de lois constitutionnelles ne traitent que d'une province parce qu'elle ne concerne que la Constitution de cette province. Je ne pense pas que l'article 43 s'applique là. C'est confus. Tout cela est décousu. La question est assez embrouillée, et c'est pourquoi les avocats peuvent si bien gagner leur vie.

**Le sénateur Fraser :** Est-ce que vous êtes d'accord que c'est tout aussi confus et peu attrayant, au plan philosophique, d'adopter un système fondé sur des élections quand une vaste partie du territoire du Québec, y compris aucune collectivité inuite du Québec, n'est incluse dans la circonscription?

**M. Scott :** Aucun scénario de consultation, et aucun scénario de nomination qui découle d'une consultation ne peut être juste, raisonnable ou uniforme ou le moins sensé s'il doit être conçu en fonction de ces districts du Québec où les sénateurs doivent, pour en vertu de la loi actuellement en vigueur, avoir des biens ou être résidents. On ne peut rien trouver qui ait du sens, parce que bien des territoires ne sont pas englobés et les districts sont tellement désuets. Je me rappelle quand le sénateur Goldenberg m'a dit qu'il était sénateur de Rigaud. Je n'ai jamais vérifié, mais il a dit que Rigaud englobait NDG, depuis l'époque de la province du Canada. Si les sénateurs vont parfois à Montréal, ils passent par Rigaud. On ne peut pas créer quoi que ce soit qui ait du bon sens si c'est fondé sur ces districts.

**Le sénateur Fraser :** Je vais demander au sénateur Angus de vous parler un jour de son district de trois millions d'habitants. Merci, monsieur Scott.

**Le sénateur Segal :** J'aimerais vous interroger sur le dernier paragraphe de votre présentation, quand vous dites que dans la même mesure où il serait impensable d'élire tous les députés de la

a single province-wide constituency, so electing all of the province's senators, either sequentially or without proportional representation, together from a province-wide constituency would be grossly unfair. Does it follow from that, that if a consultative mechanism were approved by the House and the Senate that allowed in a referendum, let us say, at the time of the next federal election, Canadians living in provinces where there were vacancies to pronounce upon their preference as to who might occupy those vacancies from a list of duly nominated candidates under regulations to be established pursuant to that act, and that would just be advice to Her Majesty, to the government, and would not constitute any violation of anyone's constitutional prerogative, that you would not be troubled constitutionally?

**Mr. Scott:** You could do almost anything you like *intra vires*. The question is whether it would be just and sensible. You can open it up and have consultative mechanisms for judges and let all kinds of people make recommendations of names, and then you have committees which look at them. You could allow a consultative process.

For example, I was wondering what the Prime Minister would be likely to hear from Quebec on these issues. You may get a better idea later today. I think that the present Quebec government will probably find itself obliged to think first about protecting its flank from the Parti Québécois, and you may get back to Meech Lake schemes or Charlottetown schemes, and then the Prime Minister may be forced to retreat from province-wide consultations even under federal statute and then have a kind of quasi-consultation of a looser kind. It may be that even an electoral process, even a consultative quasi-election, may prove to be politically difficult or impossible for the Prime Minister.

**Senator Segal:** Accepting for a moment that any such process would very much be new ground in terms of how we operate and in terms of convention, the Prime Minister responded to a specific question from Senator Watt when he appeared before this committee by indicating that he would anticipate that any legislation which provided for the consultative process would also provide for some mechanism for review of whether the process itself had operated in the way it was constructed. Since it is not a constitutional change, it would leave that option open, assuming that whatever came from the government was passed by both the House and the Senate, which is a pretty large assumption, all things considered. Are you troubled by the notion of proportionality being built into that process? You referenced it here as something which you say should not be excluded, if I understand correctly.

**Mr. Scott:** I believe that if we were to go to the limit, if you like, on the continuum, to outright elections for 24 senators from Quebec, to take the example I am most familiar with, I would want to see province-wide proportional representation so that any

Chambre des communes à partir d'une unique circonscription couvrant toute une province, il serait grossièrement inéquitable d'élire tous les sénateurs d'une province, soit de manière séquentielle soit, faute de représentation proportionnelle, en bloc à partir d'une même circonscription provinciale. Est-ce que cela veut dire que si la Chambre ou le Sénat approuvait un mécanisme consultatif permettant que dans le cadre d'un référendum, disons, au moment des prochaines élections fédérales, les Canadiens des provinces où il y aurait des postes vacants pourraient énoncer leurs préférences sur qui désigner à ces postes parmi une liste de candidats dûment nommés en vertu de règlements devant être établis conformément à cette loi, et que ce ne serait qu'un avis formulé à l'intention de sa Majesté, du gouvernement, et ne constituerait pas une violation de la prérogative de quiconque, est-ce que cela veut dire que vous n'en seriez pas troublé au plan constitutionnel?

**M. Scott :** Vous pourriez faire à peu près tout ce que vous voudriez, dans les limites des pouvoirs constitutionnels. La question, c'est à savoir si ce serait juste et logique. Vous pouvez ouvrir le processus et avoir des mécanismes de consultation pour les juges et laisser toutes sortes de gens recommander des noms, et avoir des comités qui étudient ces candidatures. Vous pourriez prévoir un processus consultatif.

Par exemple, je me demandais ce que Québec allait dire au premier ministre sur ces questions. Peut-être aurez-vous une idée plus précise plus tard aujourd'hui. Je pense que le gouvernement actuel du Québec se trouvera obligé de penser d'abord à protéger ses flancs contre le Parti québécois, et on pourrait revenir à des scénarios du style du Lac Meech ou de Charlottetown, et alors, le premier ministre pourrait être forcé de battre retraite quant aux consultations provinciales, même sous les lois fédérales, et de procéder à une espèce de quasi consultation d'un style un peu plus détendu. Il se pourrait très bien que même un processus électoral, même un processus de quasi-élections consultatives, s'avère difficile au plan politique, ou même impossible pour le premier ministre.

**Le sénateur Segal :** En supposant un moment qu'un tel processus serait très nouveau, au plan du mode de fonctionnement et de la convention, le premier ministre a répondu à une question particulière du sénateur Watt quand il a comparu devant le comité, en disant qu'il s'attendrait à ce que toute loi qui prévoirait le processus consultatif prévoirait aussi une espèce de mécanisme d'examen pour déterminer si le processus lui-même s'est déroulé comme il est censé le faire. Comme ce n'est pas une modification constitutionnelle, cela resterait possible, si on part du principe que tout ce qui viendrait du gouvernement aurait l'aval à la fois de la Chambre et du Sénat, ce qui est un postulat assez poussé, à bien y penser. Est-ce que notion de proportionnalité intégrée à ce processus vous gêne-t-elle? Vous en avez parlé comme de quelque chose qui ne devrait pas être exclus, si j'ai bien compris.

**M. Scott :** Je pense que si nous devons aller aux limites, si on veut, du continuum, jusqu'à des élections en bonne et due forme de 24 sénateurs du Québec, pour reprendre l'exemple que je connais le mieux, je voudrais avoir une représentation

group or nominee who could muster one-twenty-fifth of the votes would have a senator in place, and that would more or less ensure representation for anglophones and allophones.

**Senator Segal:** If one assumes just for the purpose of this discussion that we are unlikely ever to have a circumstance, whether or not this committee recommends approving Bill S-4, where all vacancies in the province come up at the same time, but rather we would pragmatically face a circumstance where, at the time of any particular general federal election, there was a range of vacancies in any province that may come up for advice from the public at that time, are you saying that if Ontario had five vacancies, Alberta had three, British Columbia had two and Quebec had seven, there would be something intrinsically unjust about all the people in the province of Quebec being able to pronounce upon, by advice in a referendum, who their preferences were relative to those seven seats in their province?

**Mr. Scott:** It is not a problem to pronounce on or give advice, but then will it be discretionary on the part of the government to make a selection, and how will that selection be made and by whom?

**Senator Segal:** Constitutionally, what other option would the government have, if it did not want to go the route of a full amendment process, other than to leave the ultimate prerogative as to what to do with that public advice in the hands of the Prime Minister and his recommendation to Her Excellency?

**Mr. Scott:** He could have a statutory mechanism for a vetting committee to do the kinds of things that are basically done semi-formally with judicial appointments and the like. In other words, some group or committee could be established between the Prime Minister, who has to make the ultimate recommendation, on the one hand, and the voters, on the other hand. There is then the question of what the voters would be told. "Here are a lot of names. Who do you like? Who do you not like? Who do you like best? We will make a selection out of these five, 10, 20 or 30." Who will nominate the names to be put on the list for the voters to approve or disapprove? All these things are open ended.

I do not sit here and say, "never." I do not say that it is impossible to have any sensible and just system of quasi-consultative elections; or to have a mechanism that gives some effect to make recommendations to the Prime Minister based on those results; or for a Prime Minister to make fair results on that.

I believe it is extremely complicated, more complicated than Bill S-4. Indeed, there might be 50 different fair and reasonable proposals. I do not exclude your hypothesis that we will deal with one vacancy, or three or five at a time, having some fair result.

However, I just do not feel you can have a province vote and supply a list of names saying, here is the name that comes out on top and therefore is the one that the Prime Minister is to appoint. I think that would be most unfair.

proportionnelle de toute la province pour que n'importe quel groupe ou candidat qui peut obtenir un vingt cinquième des votes puisse avoir un sénateur en place, et cela assurerait plus ou moins la représentation des anglophones et des allophones.

**Le sénateur Segal :** Si on suppose, aux fins de cette discussion seulement, qu'il est peu probable que nous nous retrouvions dans la situation, que ce comité recommande ou non l'approbation du projet de loi S-4, où tous les sièges d'une province seraient libres en même temps, mais que nous soyons dans une situation plus pragmatique où, au moment d'élections fédérales générales particulières, plusieurs postes se libèrent dans une province et qu'on demande l'avis du public à ce moment-là, est-ce que vous dites que si l'Ontario avait cinq postes vacants, l'Alberta trois, la Colombie-Britannique deux et le Québec sept, il y aurait quelque chose de grossièrement injuste dans le fait que la population du Québec puisse se prononcer, par le biais d'un référendum, sur ses préférences pour combler ces sept sièges de sa province?

**M. Scott :** Ce n'est pas un problème de se prononcer ou de donner conseil, mais est-ce que le choix sera à la discrétion du gouvernement, et comment se fera ce choix et par qui?

**Le sénateur Segal :** Constitutionnellement parlant, quelle autre solution le gouvernement aurait-il, s'il ne voulait pas s'engager dans la voie du processus de modification en pleine et due forme, autrement que de laisser la prérogative, en fin de compte, du choix de ce qu'il faut faire de cet avis public aux mains du premier ministre et de le laisser faire sa recommandation à Son Excellence?

**M. Scott :** Il pourrait avoir un mécanisme prévu par la loi, qui ferait qu'il y ait un comité de validation qui ferait le genre de choses qui se font, en fait, semi-officiellement, avec les nominations judiciaires et autres. Autrement dit, un groupe ou un comité pourrait être mis sur pied, entre, d'un côté le premier ministre, qui doit faire la recommandation finale et de l'autre côté les électeurs. La question qui se poserait serait alors qu'est-ce qu'on dirait aux électeurs. « Voici une liste de noms. Qui aimez-vous? Qui n'aimez-vous pas? Qui préférez-vous? Nous allons faire un choix parmi des cinq, 10, 20 ou 30 noms ». Qui proposera les candidatures que les électeurs seront appelés à approuver ou rejeter? Tout cela est ouvert au débat.

Je ne suis pas ici pour dire « jamais ». Je ne dis pas qu'il est impossible d'avoir un système juste et logique d'élections quasi consultatives; ou d'avoir un mécanisme qui permette de faire des recommandations au premier ministre en fonction de ces résultats; ou que le premier ministre obtienne de bons résultats avec ceci.

Je pense que c'est extrêmement compliqué, plus compliqué que le projet de loi S-4. De fait, il peut y avoir 50 propositions justes et raisonnables. Je n'exclus pas votre hypothèse qu'on puisse avoir à combler un poste, trois ou cinq postes vacants en même temps, avec de bons résultats.

Cependant, je ne vois tout simplement pas comment une province peut proposer une liste de noms et voter et puis dire voici le nom qui a été retenu, donc c'est cette personne que le premier ministre devra nommer. Je pense que ce serait tout à fait injuste.

[Translation]

**Senator Chaput:** I would like to add my comments to those made by Senator Fraser. I wish to speak for Senator Watt who unfortunately was unable to attend this meeting.

Senator Watt is from Northern Quebec and represents a particular community. Mention was made of 24 districts in Quebec. However, his community is not located in any of these 24 districts. As you can imagine, Senator Watt is quite concerned about this state of affairs and wants his concerns to be noted in the minutes of today's proceedings.

He also asked me to read section 36(1) of the Constitution Act, 1982 so that it is also included in the minutes of this meeting.

Mr. Scott, I would like to hear your views on section 36(1) of the Constitution Act.

[English]

It is concerning equalization and regional disparities. I will read it in English because it is the copy that he has given me. It says:

Without altering the legislative authority of Parliament or of the provincial legislatures, or the rights of any of them with respect to the exercise of their legislative authority, Parliament and the legislatures, together with the government of Canada and the provincial governments, are committed to

- (a) promoting equal opportunities for the well-being of Canadians;
- (b) furthering economic development to reduce disparity in opportunities; and
- (c) providing essential public services of reasonable quality to all Canadians.

[Translation]

Does this provision give voice to Senator Watt's concerns? Is there some way around this? What are your views on the subject?

**Mr. Scott:** Obviously, this provision was carefully drafted so as not to create any obligations that could give rise to court challenges.

[English]

Without altering the legislative authority of Parliament, it says "are committed to."

[Translation]

This directive targets the institutions of Parliament. It sets out very important objectives for the federation from which laws drafted for all sectors should take their cue.

[Français]

**Le sénateur Chaput :** Mon intervention vient s'ajouter à celle du sénateur Fraser. Je la fais au nom du sénateur Watt qui, malheureusement, ne pouvait pas être avec nous pour cette réunion.

Le sénateur Watt vient du Nord du Québec et il représente une communauté. On a discuté des 24 districts du Québec, mais il ne se retrouve dans aucun de ces 24 districts. Comme vous pouvez le comprendre, le sénateur Watt a beaucoup de préoccupations à cet égard. Il voulait que ceci soit inscrit au procès-verbal de la réunion d'aujourd'hui.

Il m'a également demandé de lire l'article 36(1) de la Charte canadienne des droits et libertés pour qu'il soit aussi inscrit dans la transcription des délibérations d'aujourd'hui.

Monsieur Scott, j'aimerais que vous fassiez des commentaires au sujet de cet article, c'est-à-dire l'article 36(1) de la Charte :

[Traduction]

Il s'agit de péréquation et de disparités régionales. Je vais vous lire l'article :

Sous réserve des compétences législatives du Parlement et des législatures et de leurs droits de les exercer, le Parlement et les législatures, ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux, s'engagent à :

- a) promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être;
- b) favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances;
- c) fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, des services publics essentiels.

[Français]

Est-ce que cet article donne voie aux préoccupations du sénateur Watt? Y a-t-il une porte de sortie? Qu'en pensez-vous?

**M. Scott :** Évidemment, c'est une disposition qui est rédigée soigneusement pour faire en sorte que cela ne crée pas d'obligations donnant lieu à des recours devant les tribunaux.

[Traduction]

Sous réserve des compétences législatives du Parlement, l'article stipule « s'engagent à ».

[Français]

C'est une directive qui s'adresse à l'institution parlementaire. On y retrouve des objectifs qui sont très importants pour la fédération et qui doivent inspirer toute la législation dans tous les secteurs.

**Senator Chaput:** It appears that another bill will soon be introduced to provide for an electoral process. Since Senator Watt does not represent a particular district in Quebec, if Senate elections were held, could he then invoke this provision?

**Mr. Scott:** No, in my opinion, he could not invoke this provision to argue that election legislation must be drafted particular way. Obviously, it has been carefully drafted to exclude consequences of any kind other than policy directives for parliamentarians. The structure of government and other pieces of legislation will not be affected.

**Senator Chaput:** What options does he have then? He comes from Quebec and does not have a district assigned to him.

**Mr. Scott:** Clearly, since he brought it up, this issue is very important to him. Of course, as a senator, he can convince other senators, as well as MPs, to keep this provision in mind when making any decisions. Senator Watt does not need to represent a separate district in order to stress to Canada's Parliament the importance of section 36 and its directives.

If you are asking me if arrangements should be made either to divide Quebec into districts or to eliminate districts entirely in favour of some other form of solid representation, then I would have to agree. However, I fail to see the relevance of section 36 as far as districts are concerned.

[English]

**Senator Hubley:** I would like to frame my comment or question around the geographical distribution of Senate seats. I come from Prince Edward Island, so maybe I will not have to explain too much more. However, you did suggest that changing the distribution of seats amongst the provinces, even by adding rather than transferring seats, would involve the dilution of the representation of several provinces.

I believe Prince Edward Island would be vulnerable in that position. I am wondering if they would be a province that should singularly defend their representation within the Government of Canada, the Senate and the House of Commons. Is there some support for Prince Edward Island and territories that have one seat? Do you have a comment on that dilution?

**Mr. Scott:** Your best ally, which might seem bizarre, happens to be the Province of Ontario. It seems to have made it clear that it is not in the game of accepting any dilution at all. Section 38 and section 42, which is a variant of section 38, are curiously worded: it is necessary to have seven provinces with at least 50 per cent of the population of all the provinces. Thus, the territories are not counted in this population calculation. If you look at the penultimate page of the extra document I brought in today, however, since 2001, which I believe was the latest general census, the population counts are as follows: Prince Edward

**Le sénateur Chaput :** Il semble que nous allons recevoir un autre projet de loi qui va proposer un processus d'élection des sénateurs. Le sénateur Watt n'ayant pas de district au Québec, si on passait à ce processus électoral, est-ce qu'il pourrait alors invoquer cet article?

**M. Scott :** Non, il ne peut pas, à mon avis, s'en servir pour dire qu'une loi électorale doit avoir une forme ou une autre. Évidemment, c'est soigneusement rédigé pour exclure toute conséquence autre que des directives de politique pour les parlementaires et cela ne va pas contrôler la structure du gouvernement ni d'autres législations.

**Le sénateur Chaput :** Alors quelles sont ses alternatives? Il vient du Québec et il n'a pas de district.

**M. Scott :** Puisqu'il le mentionne, cela lui tient beaucoup à cœur. Évidemment, en étant sénateur, il peut persuader les autres sénateurs, de même que les membres de la Chambre des communes, de toujours avoir cela à l'esprit lorsqu'ils prennent toute décision. Il n'a pas besoin d'avoir un district pour arriver au Parlement du Canada et insister sur l'importance qui doit être attribuée à l'article 36 et à ses directives.

Si vous me demandez si on doit réarranger les choses pour que la province de Québec soit divisée en districts ou que les districts soient entièrement éliminés, mais qu'il y ait, à la place, d'autres façons d'assurer une bonne représentation, je suis d'accord. Cependant, je ne vois pas la pertinence de l'article 36 pour les districts.

[Traduction]

**Le sénateur Hubley :** J'aimerais situer mon commentaire ou ma question dans le cadre de la répartition géographique des sièges du Sénat. Je viens de l'Île-du-Prince-Édouard, alors peut-être n'aurai-je pas besoin de m'expliquer longuement. Quoi qu'il en soit, vous avez laissé entendre que la modification de la répartition des sièges entre les provinces, même en ajoutant plutôt qu'en transférant des sièges, ne ferait que diluer la représentation de plusieurs provinces.

Je pense que l'Île-du-Prince-Édouard serait vulnérable dans ce scénario. Je me demande s'il y a une province qui pourrait, seule, défendre sa représentation au sein du gouvernement du Canada, du Sénat ou de la Chambre des communes. Y a-t-il un soutien pour l'Île-du-Prince-Édouard et les territoires qui n'ont qu'un siège? Avez-vous un avis sur cette dilution?

**M. Scott :** Votre meilleur allié, ce qui pourrait vous paraître bizarre, se trouve à être l'Ontario. Cette province semble avoir dit clairement qu'elle n'a aucune intention d'accepter la moindre dilution. Les articles 38 et 42, qui sont une variante de l'article 38, sont curieusement libellés : il faut l'accord de sept provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population du Canada. Donc, les territoires ne sont pas comptés dans ce calcul de la population. Si vous regardez l'avant dernière page du document supplémentaire que j'ai apporté, cependant, depuis 2001, qui est l'année du dernier consensus, il me semble, la population

Island, 136,700, and Ontario 11,897,600 — now 12,541,000. If Quebec and Ontario do not approve that, then it is impossible to get the necessary majority of citizens.

Alberta and British Columbia would be likely to support this, but it is not necessarily easy for them to rally. It is not impossible, provided they get pretty much everyone else on side. They have to have either Quebec or Ontario to get the majority of the population. Therefore, in a sense, it seems that Dalton McGuinty has announced himself as your strongest ally.

**Senator Hubley:** That is very good and I agree with you, but I am wondering, as an equal partner in Canada, if that does not always leave us in a bit of a tenuous situation. We simply do not have the numbers and are dependent on one of the larger provinces to side with us to increase those numbers. Indeed, Ontario has said they are not interested in Senate reform.

**Mr. Scott:** You would need the numbers. Any form of adding seats, even if it is cosmetic or modest — obviously these numbers have been proposed as modest changes because otherwise they would not stand even the limited chance there is now — will dilute everyone who is not increased in proportion. There are enough provinces likely to resist change unless the package is widened to include side deals and sweeteners. I have some concern about this and that is why I decided to squeeze that subject into my allotted 10 minutes of opening remarks. Who knows where this may lead?

I believe we should proceed cautiously and with steps. It is true issues are related to other issues, but it is possible to come out with sensible results on Bill S-4.

I had suggested some changes because the Senate does not always get good press. I had in mind particularly Senator Munson and his exchange with the Prime Minister, which got on to the CBC, and whether an election would be run on the backs of the Senate. The Senate cannot afford to appear to obstruct. It can produce a reasonable result and can make a clear position in the preamble. It could be done in two stages: an 11- or 12-year Senate term for now with an eight- or nine-year Senate term to come into force later. There are various possibilities and ways of protecting itself and putting its position up front. The Senate does not have the access to the media that the Prime Minister does. If an election is called, not necessarily on this issue — it is not worth calling an election over this — but with other issues and there is a slanging match, the senators might well get the worst of it.

The Senate must state its position loudly and clearly, which is why I made this comment. I believe it is possible to reach a reasonable result on Bill S-4.

s'établit comme suit : Île-du-Prince-Édouard, 136 700 et Ontario 11 897 600 — maintenant 12 541 000. Si le Québec et l'Ontario ne sont pas d'accord, alors il est impossible d'avoir la majorité nécessaire des citoyens.

L'Alberta et la Colombie-Britannique seraient probablement en faveur de cette clause, mais il ne leur est pas nécessairement facile de se rallier. Ce n'est pas impossible, à condition qu'à peu près tous les autres soient d'accord. Il leur faut au moins le Québec ou l'Ontario pour avoir la majorité de la population. Par conséquent, en un sens, il semble que Dalton McGuinty s'est déclaré votre plus solide allié.

**Le sénateur Hubley :** C'est excellent et je suis d'accord avec vous, mais je me demande, en tant que partenaire égal au Canada, si cela ne nous laisse pas toujours dans une situation un peu difficile. Nous n'avons tout simplement pas les chiffres, et nous sommes tributaires de l'appui de l'une des provinces plus peuplée pour augmenter notre nombre. De fait, l'Ontario a déclaré ne pas s'intéresser à une réforme du Sénat.

**M. Scott :** Il vous faudrait le nombre. N'importe quel modèle d'ajout de sièges, même si ce n'est qu'esthétique, ou modeste — de toute évidence, les chiffres proposés ne sont que de minces changements parce qu'autrement, la proposition n'aurait même pas la chance limitée qu'elle a maintenant d'être entendue — diluera le pouvoir de toute province qui n'a pas une vaste population. Il y a assez de provinces susceptibles de résister au changement, à moins qu'on leur propose des compensations et des ententes latérales. Cela m'inquiète un peu, et c'est pourquoi j'ai décidé de glisser le sujet dans les 10 minutes qui m'étaient allouées pour mes observations préliminaires. Sait-on jamais où cela peut mener?

Je crois que nous devrions avancer avec prudence et par étape. Il est vrai que chaque enjeu est lié à d'autres, mais il est possible d'obtenir des résultats valables avec le projet de loi S-4.

J'ai suggéré des changements parce que le Sénat n'a pas toujours la faveur de la presse. Je pensais particulièrement au Sénateur Munson et à son échange avec le premier ministre, qui a été diffusé par la CBC, et je me demandais si des élections seraient déclenchées et attribuées au Sénat. Le Sénat ne peut pas se permettre de paraître faire obstruction. Il peut produire un résultat raisonnable et définir clairement sa position dans le préambule. On pourrait procéder en deux étapes : un mandat de 11 ou 12 ans pour le Sénat pour maintenant, puis un mandat de 8 ou 9 ans pour plus tard. Il y a diverses possibilités et divers moyens de se protéger et d'annoncer franchement sa position. Le Sénat n'est pas aussi près des médias que le premier ministre. Si des élections étaient déclenchées, pas nécessairement sur cette question-ci — il ne vaut pas la peine de déclencher des élections pour ça — mais à propos d'autres enjeux et qu'il s'ensuit une prise de bec, ce sont probablement les sénateurs qui s'en tireraient le plus mal.

Le Sénat doit annoncer sa position haut et fort, et c'est pourquoi je fais ce commentaire. Je pense qu'il est possible d'obtenir un résultat raisonnable relativement au projet de loi S-4.



**The Chairman:** Most of our questions have been more than well covered by your presentation. I will ask a concluding question before we adjourn, however. It is in anticipation of the legislation or steps that the government is now considering, or has under study, to create a consultative process to reflect in some way the will of people in a province as to whose name should be submitted to the Governor General to appoint under section 24 of the Constitution Act.

The possible unwillingness of a province to cooperate is another way of putting it, with the federal government carrying out some kind of election or some kind of process that has the same effect as an election. I am choosing my words to emphasize that whatever it is they come up with will not be a section 38 matter.

Do you have any comment on that in terms of governments, such as Ontario or other provinces, that might prefer abolition; or in terms of them not welcoming this process in their province and maybe trying to do something about it?

**Mr. Scott:** This becomes, essentially, a political matter. The views of some provinces in this context will have more influence than others depending on the complexion of the government. The Prime Minister may well feel compelled to have consultations in some provinces; he may be willing not to have consultations in yet some others. There may be resistance on the part of Quebec to have consultations there, at least of an electoral sort. Therefore, the Prime Minister may be driven to a less formalized type of process, like that which applies to judges. He will probably feel compelled to move forward with consultations in certain provinces where this is desired, but may be flexible about where, when and how that occurs. The provinces cannot actually stop it.

Interestingly, you raised the point of some provinces preferring abolition of the Senate. Obviously, that is not in the cards. The Senate has an important role to play as it has since the beginning of the country, though its role has changed slightly. The proposals to abolish the Senate are essentially foolish; there can be much flexibility in the way it can be changed.

I believe you have been asked how constitutionally the Senate could be abolished and I believe you were told that this could only be done under section 41. In that context, it might be interesting for senators to at least see what the most likely textual answer is. I will use the expression on the one hand and on the other hand — and I know President Truman said he was looking for a one-armed economist so he would not have to hear “on the one hand” and “on the other hand.” Maybe you will want a one-armed lawyer also. On the one hand, it is possible to say section 42(1)(b) powers of the Senate include — that is stretching it a bit — its existence, because otherwise you can remove all the powers under section 42(1)(b), and say the Senate has to remain in existence even without any powers. Supposing it is agreed that existence is

**Le président :** Vous avez, dans votre présentation, traité amplement de la plupart de nos questions. J'aimerais en poser une avant de lever la séance, toutefois. C'est en prévision de la loi, ou des mesures que le gouvernement envisage actuellement, ou étudie, pour créer un processus consultatif qui reflète d'une façon la volonté du peuple ou d'une province quand une candidature qui devrait être soumise au gouverneur général en vue d'une nomination en vertu de l'article 4 de la Loi constitutionnelle.

C'est une autre manière d'aborder la question que de parler de la mauvaise volonté d'une province, avec le gouvernement fédéral qui procède à une espèce d'élection ou à une démarche qui a le même effet que des élections. Je choisis mes mots pour souligner le fait que, quelle que soit la solution qu'il trouvera, ce ne sera pas lié à l'article 38.

Avez-vous des commentaires là-dessus, au sujet de gouvernement, comme l'Ontario ou d'autres provinces, qui pourraient préférer l'abolition; ou au sujet du mauvais accueil qu'elles pourraient faire à ce processus et des mesures qu'elles pourraient prendre pour le contrer?

**M. Scott :** Cela devient, au fond, une question d'ordre politique. Les points de vue des provinces, dans ce contexte, auront plus d'influence que d'autres, selon la composition du gouvernement. Le premier ministre pourrait se sentir obligé de procéder à des consultations dans certaines provinces; il pourrait vouloir ne pas avoir de consultations dans d'autres provinces. Il pourrait y avoir une résistance de la part du Québec à l'idée de consultations qui seraient tenues, du moins du type électoral. Par conséquent, le premier ministre pourrait être poussé à adopter un processus moins formel, comme celui qui s'applique aux juges. Il se sentira probablement obligé d'aller de l'avant avec les consultations dans certaines provinces là où elles sont souhaitées, mais il pourrait se montrer flexible quant où et quand cela se passe. Les provinces ne peuvent pas vraiment l'empêcher.

Ce qui est intéressant, c'est que vous avez soulevé l'idée que certaines provinces pourront préférer l'abolition du Sénat. Il est évident que ce n'est pas ce qui est envisagé. Le Sénat a un rôle important à jouer depuis le premier jour de l'existence du pays, bien que son rôle ait quelque peu changé. Les propositions d'abolir le Sénat sont, en fait, insensées; il peut y avoir beaucoup de souplesse dans la manière dont il peut changer.

Je pense qu'on vous a demandé comment, constitutionnellement parlant, le Sénat pourrait être aboli et je pense qu'on vous a dit que cela ne pourrait se faire qu'en vertu de l'article 41. Dans ce contexte, il pourrait être intéressant pour les sénateurs, à tout le moins, de voir ce que serait la réponse textuelle la plus probable. Je vais employer l'expression « d'un côté et de l'autre côté », et en anglais est « on the one hand on the other hand », qui avait amené le président Truman à dire qu'il cherchait un économiste manchot pour ne plus avoir à entendre l'expression « on the one hand and on the other hand ». Peut-être cherchiez-vous aussi un avocat manchot. D'un côté, il est possible de dire que les pouvoirs du Sénat stipulaient à l'alinéa 42(1)(b) comprennent — c'est un peu tiré par les cheveux — son existence, parce qu'autrement, on peut

omitted from section 42(1), then one would fall back under section 38. I think that would be a lacuna, just a *casus omissus*; it was forgotten.

Any part of the constitutional system can be amended, in my view, under section 41, but I do not think one has to abolish the Senate under section 41; it is not in the list under that section. Textually, at any rate, to get the closest reading of the constitutional text, the abolition of the Senate would fall under section 38.

The courts might be inspired by the background of the Senate reference, which many senators have referred to, and say that is not in the list in section 41, but maybe that it is implied; that is my “on the other hand.”

If I am a one-armed lawyer and I am not allowed to say “on the one hand” and “on the other hand,” I would say that it is a section 38 amendment.

**Senator Angus:** Unanimous.

**Mr. Scott:** No, section 38 meaning two thirds of the provinces.

**The Chairman:** Senator Angus, your former principal meant we all agree on that. I am not sure we do, but I will leave it at that. We could revisit a number of things that have come forward.

Professor Scott, as I have said to others, I am privileged to sit in the chair. All witnesses who have appeared before the committee have given us invaluable assistance with their scholarship, insights and advice, and we appreciate it very much.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Thursday, September 21 2006

The Special Senate Committee on Senate reform met this day at 6:32 p.m. to consider 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:** Honourable senators, I declare the meeting now open. I have the minister’s presentation in French and, with your permission, I will ask the clerk to distribute copies of it.

This is the last meeting in this phase of the work of our Special Senate Committee on Senate Reform. I would like to welcome our guests and our viewers.

Before giving the floor to the minister, who will be our last witness, I would like to thank all those who have taken part in our hearings and those who have supported us, in particular our clerk, Cathy Piccinin.

supprimer tous les pouvoirs en vertu de l’alinéa 42(1)*b*), et dire le Sénat doit continuer d’exister même sans pouvoirs. Supposons que l’on convienne de mettre l’existence du paragraphe 42(1), alors on se reporterait à l’article 38. Je pense que ce serait une lacune, une omission; on l’a oublié.

N’importe quel aspect du régime constitutionnel peut être modifié, à mon avis, en vertu de l’article 41, mais je ne pense pas qu’il faille abolir le Sénat en vertu de l’article 41; ce n’est pas dans la liste que contient cet article. Textuellement, quoiqu’il en soit, si on examine minutieusement le texte constitutionnel, l’abolition du Sénat relèvera de l’article 38.

Les tribunaux pourraient être inspirés par le contexte de la référence du Sénat, dont bien des sénateurs sont parlé, et dire que ce n’est pas dans la liste de l’article 41, mais peut-être est-ce sous-entendu; c’est mon « autre côté ».

Si j’étais un avocat manchot, qui n’est pas autorisé à dire « d’un côté » et « de l’autre côté » je dirais que c’est une modification de l’article 38.

**Le sénateur Angus :** À l’unanimité.

**M. Scott :** Non, l’article 38 signifie deux tiers des provinces.

**Le président :** Sénateur Angus, votre ancien conseiller principal voulait dire que nous sommes tous d’accord là-dessus. Je ne suis pas sûr que ce soit le cas, mais j’en resterai là. Nous pourrions revenir sur divers aspects qui ont été abordés.

Monsieur Scott, comme je l’ai déjà dit à d’autres témoins, c’est un privilège pour moi que d’être président de ce comité. Tous les témoins qui ont comparu devant nous nous ont apporté une aide précieuse grâce à leurs connaissances, leurs points de vues et leurs conseils, et nous l’apprécions infiniment.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le jeudi 21 septembre 2006

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat se réunit aujourd’hui à 18 h 32 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, la séance est ouverte. J’ai la présentation du ministre en français et avec votre permission, je vais demander à la greffière de distribuer les copies.

Il s’agit de la dernière réunion de cette phase des travaux de notre Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat. Je souhaite la bienvenue à nos invités et à nos téléspectateurs.

Avant de céder la parole à celui qui sera notre dernier invité, je tiens à remercier tous ceux qui ont participé à nos audiences et tous ceux qui nous ont appuyés, en particulier notre greffière Mme Cathy Piccinin.

This evening, we have the great privilege of welcoming the Honourable Benoît Pelletier, Quebec's Canadian Intergovernmental Affairs Minister. We are eager to hear what you have to say about this subject. Before you go ahead, however, I would like to ask the deputy chairman whether he has anything to add.

**Senator Angus:** Thank you, Mr. Chairman. I would simply like to add a few words to what has already been said by our distinguished chairman, Senator Hays from Calgary. As a senator from the belle province of Quebec, I am particularly pleased to welcome you here this evening, Minister, as the last witness to appear before this committee, which is dealing with issues that are both academic and political. We will listen to what you have to say with great interest.

**The Chairman:** Minister, you have the floor.

**Hon. Benoît Pelletier, Minister responsible for Canadian Intergovernmental Affairs, Government of Quebec:** Thank you, Mr. Chairman. Ladies and gentlemen, members of the Senate, I would like to first thank you for your invitation to take part in your work. The Government of Quebec does not usually appear before the federal Parliament, but circumstances do arise where it seems necessary to come and express our position on an important issue.

I am therefore here today to speak on behalf of the Government of Quebec, because the legislative intentions announced by the federal government involve an institution, the Senate, whose basic composition is inherent to the very basis of the compromise that created the federation.

There is a great deal of value in the Senate as a parliamentary institution. Although its contribution to the federal legislation process is little known, it does play an important role in the Canadian parliamentary system. The Government of Quebec is quite open to the idea of modernizing this institution.

Your committee is charged with considering Bill S-4 on Senate tenure. This legislation amends section 29 of the 1867 Constitution Act by creating an eight-year term replacing the appointment for life with mandatory retirement at the age of 75 that currently exists for senators.

The Government of Quebec has no objection to this proposal as a limited change to be made to the Senate. We do believe, however, that the new eight-year term should not be renewable, so as to guarantee the independence of senators from the federal executive branch.

That said, the Government of Quebec is aware that Bill S-4, according to statements made in relation to the bill, is being described as basically a first step.

Ce soir, nous avons le grand privilège d'accueillir l'honorable Benoît Pelletier, ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes du Québec. Monsieur le ministre, bienvenue au Sénat. Nous sommes impatients de vous entendre sur le sujet qui nous intéresse. Cependant, avant de vous donner la parole, je demanderais au vice-président s'il a quelques mots à ajouter.

**Le sénateur Angus :** Merci monsieur le président. J'aimerais tout simplement ajouter quelques mots aux paroles de notre distingué président, le sénateur Hays, de Calgary. En tant que sénateur de la belle province de Québec, c'est un plaisir particulier de vous accueillir, ce soir, monsieur le ministre, comme dernier témoin devant ce comité qui s'occupe de questions tantôt académiques et tantôt politiques. Nous allons vous écouter avec beaucoup d'intérêt.

**Le président :** Monsieur le ministre, la parole est à vous.

**L'honorable Benoît Pelletier, ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes, gouvernement du Québec :** Merci, monsieur le président. Mesdames et messieurs les sénateurs, je souhaite d'abord vous remercier de l'invitation à participer à vos travaux. Pour le gouvernement du Québec, il n'est pas habituel d'intervenir devant le Parlement fédéral. Mais il arrive que des circonstances se présentent où il lui paraît nécessaire de venir y exprimer sa position sur un enjeu d'importance.

Je prends donc la parole, aujourd'hui, au nom du gouvernement du Québec, parce que les intentions législatives annoncées par le gouvernement fédéral concernent une institution, le Sénat, dont les dimensions fondamentales partent des bases même du compromis fédératif.

Il y a beaucoup de valeur dans l'institution parlementaire qu'est le Sénat. Bien que son apport au processus législatif fédéral soit peu connu, il demeure un rouage important du système parlementaire canadien. Le gouvernement du Québec accueille avec ouverture l'idée que l'on veuille moderniser cette institution.

Votre comité est chargé d'étudier le projet de loi S-4 portant sur la durée du mandat des sénateurs. Ce projet de loi modifie l'article 29 de la Loi constitutionnelle de 1867 en transformant en un mandat d'une durée déterminée de huit ans le mandat viager dont jouissent actuellement les sénateurs et sénatrices jusqu'à la retraite obligatoire à l'âge de 75 ans.

Le gouvernement du Québec ne s'objecte pas à cette proposition en tant que changement limité qui serait apporté au Sénat. Nous croyons cependant que le nouveau mandat de huit ans ne devrait pas être renouvelable, et ce, pour assurer l'indépendance des sénateurs par rapport au pouvoir exécutif fédéral.

Par ailleurs, le gouvernement du Québec n'est pas sans savoir que le projet de loi S-4 est accompagné de déclarations qui le décrivent, essentiellement, comme une première étape.

When the bill was introduced, the leader of the government in the Senate indicated that Bill S-4 was an important first step toward a longer-term objective of bringing about major Senate reform. We do not know exactly what those major reforms will be. However, we do believe that they would be brought in gradually, and consist of a set of proposals.

We also understand that the second step of this incremental approach would be another bill, following this one on Senate tenure, that would involve the federal government changing the way that senators are selected. Prime Minister Harper, when he appeared before this committee on September 7, stated:

... the government will introduce a bill in the House to create a process to choose elected senators.

The exact details of that legislation are not yet known, and some federal statements on the specific mechanism to be set up have been somewhat ambiguous. That said, the election of senators seems to be under serious consideration as a unilateral change.

Mr. Chairman, this unilateral federal power is by definition limited in our system of federalism. That was very well explained by the Supreme Court of Canada in the *Reference on the Upper House* handed down in December 1979. I would like to mention some of the major principles expressed in that opinion, which was an important step in Canadian constitutional thinking.

The court began by setting out the limitations of federal legislative powers over institutions, then provided for in former subsection 91(1) of the 1867 Constitution Act. That amending power was:

... limited to that which concerns only the federal government. [This power] of the federal government relating to the Constitution deals with matters concerning only that government.

The court found in particular that the various ways in which the federal legislative competence over institutions — which was introduced into the Constitution in 1949 — as it was exercised at that time, dealt only with issues that were unlikely to have significant repercussions on federal-provincial relations.

The possibility of implications for federal-provincial relations is one of the important premises used by the court to conclude that the federal unilateral power was limited. The implications were seen by the court to include not only an amendment to the formal division of powers, but also changes to the institutional structure through which overall federal legislative competence is exercised. That competence is very broad and could have repercussions on provincial autonomy. This structure may be at issue when the Senate is under consideration.

Lors de la présentation du projet de loi, il a été affirmé, par madame le leader du gouvernement au Sénat, que le projet de loi S-4 marquait un premier pas important vers la réalisation d'un objectif à plus long terme, soit celui d'une réforme fondamentale du Sénat.

Nous ne savons pas quels sont les paramètres exacts de ce projet de réforme fondamentale. Nous comprenons cependant qu'il s'agirait d'une approche graduelle fait d'un ensemble de propositions. Nous comprenons aussi que la deuxième étape de cette approche graduelle serait un autre projet de loi par lequel, après la modification de la durée du mandat des sénateurs, le gouvernement fédéral voudrait agir à l'égard de la sélection des sénateurs. Le premier ministre Harper déclarait en effet devant ce comité, le 7 septembre dernier, que :

[...] le gouvernement a l'intention de déposer un projet de loi pour créer un Sénat élu.

Les détails exacts de ce projet de loi ne sont pas encore connus et certaines déclarations fédérales ont leur part d'ambiguïté quant au mécanisme précis que l'on songe à mettre en place. Cela dit, l'élection des sénateurs semble être sérieusement envisagée, et ce, dans la perspective d'un changement unilatéral.

Monsieur le président, cette compétence fédérale unilatérale est par définition limitée dans notre fédéralisme. Cette réalité fut très bien expliquée par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi sur la Chambre haute* rendu en décembre 1979. Permettez-moi de rappeler certains des grands principes qui se dégagent de cet avis qui constitue un important jalon de la pensée constitutionnelle canadienne.

La Cour établit, premièrement, le caractère limité de la compétence législative fédérale sur les institutions, alors prévue par l'ancien paragraphe 91(1) de la Loi constitutionnelle de 1867. Ce pouvoir de modification était :

[...] limité à ce qui concerne uniquement le gouvernement fédéral. [Ce pouvoir] se rapporte à la constitution du gouvernement fédéral dans les matières qui concernent uniquement ce gouvernement.

La Cour constate en particulier que les différents usages auxquels, à l'époque, avait donné lieu l'exercice de la compétence législative fédérale sur les institutions, introduite dans la Constitution en 1949, n'avaient visé que des questions qui n'étaient pas susceptibles d'avoir une répercussion appréciable sur les relations fédérales-provinciales.

La possibilité d'effets sur les relations fédérales-provinciales est l'une des prémisses importantes à partir desquelles la Cour dégage un premier constat, soit le caractère limité du pouvoir fédéral unilatéral. Ces effets, la Cour ne les envisage pas uniquement du point de vue d'une modification au partage formel des compétences, mais également en fonction de changements à la structure institutionnelle par laquelle s'exerce la compétence législative fédérale globale, compétence d'une grande ampleur et susceptible d'entraîner des répercussions sur l'autonomie provinciale. Cette structure peut être en jeu lorsque le Sénat est visé.

Another point made in the Supreme Court opinion was that matters that were part of the federal compromise were not under unilateral federal competence. The court held that the Senate, in its essential elements, is part of that compromise underpinning the Canadian federation. Quebec agrees with that view.

The court showed that the Senate is not simply a federal institution in the strictest sense. As the court stated:

... the Senate has a vital role as an institution that is part of the federal system.

The federal institutions created in 1867 therefore express the federal pact itself through their basic features. So it is to be expected that a province will take an interest when there is any question of changing those basic features. That fact was reiterated recently by the Council of the Federation, which reminded the federal government that the provinces must be involved in reforms that deal with major aspects of key Canadian institutions such as the Senate.

The Senate's original role in defending regional and provincial interests is another factor noted by the Supreme Court in finding that there were significant limits on the federal Parliament's authority to legislate regarding the Senate. Regional and provincial interests are one and the same where Quebec is concerned, since it is considered a distinct region in the Senate. Those interests also take on special meaning in relation to Quebec's national identity and the Canadian duality. George Brown, one of the Fathers of Confederation, indicated in the pre-Confederation debates that:

The very essence of our compact is that the union shall be federal and not legislative. Our Lower Canada friends have agreed to give us representation by population in the Lower House, on the express condition that they shall have equality in the Upper House. On no other condition could we have advanced a step and, for my part, I accept this in good faith.

It is clear that any Senate reform needs to be in keeping with the original intention for an Upper House that would represent regional, provincial and minority interests and in which the Canadian duality would also be reflected.

Finally, in the *Reference on the Upper House*, the Supreme Court explicitly identified three aspects of the Senate that, among others, constitute basic features of the institution.

The powers of the Senate are the first aspect. They are at the very core of the purpose and existence of the institution.

Regional representation is a second basic feature of the Senate mentioned by the Court, which indicated that such representation:

... was one of the key elements of the Upper House when it was created. Without it, the basic character of the Senate as part of the Canadian federal system disappears.

The third basic feature of the Senate concerns the way in which senators are selected. The Court indicated:

Deuxième constat qui se dégage de son avis : les matières qui participent du compromis fédératif échappent à la compétence fédérale unilatérale. La Cour suprême établit que le Sénat, dans ses caractéristiques essentielles, est une composante de ce compromis à l'origine de la fédération canadienne. Le Québec est d'accord avec ce point de vue.

La Cour montre en effet que le Sénat n'est pas simplement une institution fédérale au sens strict. Elle dit :

[...] le Sénat a un rôle vital en tant qu'institution partie du système fédéral.

Les institutions fédérales, créées en 1867, expriment donc, dans leurs caractéristiques essentielles, le pacte fédératif lui-même. Il est ainsi normal qu'une province se sente interpellée lorsqu'il s'agit de modifier ces mêmes caractéristiques essentielles. Cette réalité a d'ailleurs été réitérée récemment par le Conseil de la fédération, lequel a rappelé au gouvernement fédéral que les provinces doivent être partie aux réformes touchant aux caractéristiques importantes de grandes institutions canadiennes telles que le Sénat.

Le mandat originel du Sénat en ce qui a trait à la défense des intérêts régionaux et provinciaux est un autre élément à partir duquel la Cour suprême conclut à l'existence de limites importantes dans la capacité du Parlement fédéral à légiférer au regard de cette institution. Les intérêts régionaux et provinciaux se confondent pour ce qui est du Québec, car il est une région en soi au sein du Sénat. Ces intérêts comportent, en outre, une dimension spécifique ayant trait à l'identité nationale du Québec et à la dualité canadienne. L'un des Pères de la Fédération, George Brown, rappelait dans le cadre des débats préfédératifs que :

[L']essence de notre convention est que l'union sera fédérale et nullement législative. Nos amis du Bas-Canada ne nous ont concédé la représentation d'après la population qu'à la condition expresse qu'ils auraient l'égalité dans le conseil législatif, [c'est-à-dire le Sénat]. Ce sont là les seuls termes possibles d'arrangement et, pour ma part, je les ai acceptés de bonne volonté.

On comprendra ici que toute réforme du Sénat devrait être conforme à l'intention originelle d'une chambre haute inspirée des intérêts régionaux, provinciaux et minoritaires, où la dualité canadienne trouve également son expression.

Enfin, dans le *Renvoi sur la Chambre haute*, la Cour suprême a explicitement identifié trois aspects du Sénat qui, parmi d'autres, représentent des caractéristiques essentielles de l'institution.

Les pouvoirs du Sénat en sont un premier aspect. Ils sont au cœur même du mandat et de l'existence de cette institution.

Le mode de représentation régionale est une deuxième caractéristique essentielle du Sénat mentionnée par la Cour. Ce mode de représentation, nous dit-elle :

[...] était l'un des caractères essentiels de cet organisme lors de sa création. Sans lui, le caractère fondamental du Sénat en tant que partie du système fédéral canadien disparaît.

La troisième caractéristique essentielle du Sénat a trait au mode de sélection des sénateurs. La Cour affirme à cet égard :

Substituting a system to elect rather than appoint senators would be a radical change in the nature of one of the Houses of Parliament. The preamble to the [1867 Constitution] Act talks about “a Constitution based on the same principles as that of the United Kingdom,” where the Upper House is not elected. By creating the Senate in the way it is laid out in the Constitution, those who designed it clearly wanted a completely independent institution that could impartially review the measures adopted by the House of Commons. That was achieved by having the members of the Senate appointed for life. If the Senate was made into a wholly or partially elected body, a fundamental aspect of it would be changed.

The Court therefore gave its opinion on an elected Senate by stating that the Upper House, as an appointed body with the role of providing legislative oversight, was constitutionally protected. The current means of selection, which is that senators are appointed rather than elected, stems from a fundamental and deliberate choice by the Fathers of Confederation. Before 1867, the province of United Canada experimented with an elected Senate. So it was with full knowledge that the Fathers of Confederation decided not to continue with that model.

Those initial constitutional choices were then brought into the modern era in the 1982 Canadian Constitution, which confirmed the intangible character of the three key essential features of the Senate that were described in the Supreme Court opinion, that is, the powers of the Senate, the distribution of seats and the way in which senators are selected, which is a broad concept that is probably not limited to the power of appointment.

The *Reference on the Upper House* is therefore still relevant in the context of the 1982 Constitution Act. It expresses the broad considerations involved in exploring ideas to reform basic features of an institution like the Senate. This is a complex constitutional environment that is tied to considerations underlying the federal compact itself, implications for federal-provincial relations, the diversity within the federation and the exercising of powers within the federal Parliament.

The idea of turning the Senate into an elected House, while praiseworthy, illustrates that complexity because of its predictable impact.

One impact would be the balance of relations within the federation. Moving to an elected Senate is not neutral in terms of its effect on federalism. There are implications for the role of the provinces in inter-governmental relations. The federal Parliament would likely claim increased legitimacy, but the change would not necessarily mean that provincial interests were better represented. Newly elected senators would tend to gradually align themselves with the political dynamic at the federal level, including that of the federal-political parties. The way things have evolved in other countries, particularly in Australia, is instructive in this regard.

La substitution d'un système d'élection à un système de nomination implique un changement radical dans la nature d'un des organes du Parlement. Le préambule de l'Acte [constitutionnel de 1867] parle d'« une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni », où la Chambre haute n'est pas élective. En créant le Sénat de la manière prévue à l'Acte, il est évident qu'on voulait en faire un organisme tout à fait indépendant qui pourrait revoir avec impartialité les mesures adoptées par la Chambre des communes. On y est arrivé en disposant que les membres du Sénat seraient nommés à vie. Si l'on faisait du Sénat un organisme entièrement ou partiellement électif, on en modifierait un trait fondamental.

La Cour s'est donc prononcée sur le Sénat élu en affirmant que la Chambre haute, en tant que chambre nommée et chargée d'un rôle de second regard législatif, était protégée constitutionnellement. Le mode de sélection actuel des sénateurs c'est-à-dire le fait qu'ils soient nommés plutôt qu'élus procède d'un choix fondamental et délibéré du Constituant. Avant la fédération, la province du Canada-Uni avait fait l'expérience d'un Sénat élu. C'est en toute connaissance de cause que les Pères de la fédération ont décidé de ne pas reconduire ce modèle.

Ces choix constitutionnels initiaux se sont par la suite actualisés dans la Constitution canadienne en 1982, où a été confirmé le caractère intangible des trois grandes caractéristiques essentielles du Sénat se dégageant de l'avis de la Cour suprême, à savoir les pouvoirs du Sénat, la répartition des sièges et le mode de sélection des sénateurs, notion large qui n'est probablement pas limitée à l'idée seule du pouvoir de nomination.

*Le Renvoi sur la Chambre haute* garde par conséquent son actualité dans le contexte de la Loi constitutionnelle de 1982. Il exprime l'ampleur des considérations en jeu lorsqu'on aborde la réforme de caractéristiques essentielles d'une institution comme le Sénat. C'est un environnement constitutionnel complexe faisant intervenir des considérations ayant trait au pacte fédératif lui-même, aux effets sur les relations fédérales-provinciales, à la prise en compte de la diversité au sein de la fédération, ou encore, à l'exercice des pouvoirs au sein du Parlement fédéral.

Bien que louable, l'idée de transformer le Sénat en une Chambre élue illustre cette complexité compte tenu de ses impacts prévisibles.

Parmi ceux-ci, soulignons en premier lieu la question de l'équilibre des rapports fédératifs. Le passage à un Sénat composé d'élus n'est pas neutre sur le plan du fédéralisme. Il est porteur d'enjeux pour les provinces quant à leur rôle dans les rapports intergouvernementaux. Le Parlement fédéral serait susceptible de revendiquer une légitimité accrue, mais le changement n'apporterait pas nécessairement une meilleure représentation des intérêts provinciaux. Les nouveaux élus auraient en effet tendance à s'intégrer progressivement à la dynamique politique propre à la scène fédérale, notamment à la dynamique des partis politiques fédéraux. L'expérience étrangère, en particulier celle de l'Australie, est instructive à cet égard.

Several of the founders of the Australian federation thought that an elected Senate should function as a chamber of Parliament whose role would consist in representing the interests of the states within the federal legislative process. However, the resulting Australian Senate has often been criticized in that regard. As early as the 1950s, a joint parliamentary committee undertaking a constitutional review concluded that the Senate had not functioned as a chamber representing the interest of the states, but rather had been dominated by federal party politics as was the House of Representatives. For the committee:

[English]

The loyalty of senators to their parties has been largely responsible for the sublimation of the original conception of the Senate as a States' House and House of Review.

[Translation]

Second, the use of elections could change the nature of the Senate. An important aspect of the Senate has always been that it be sheltered from political storms and electoral ups and downs.

Elections would also change the balance between the houses of the federal Parliament. In fact, the Upper Chamber would acquire a new type of legitimacy. That legitimacy, which would be important in terms of the constitutional authority of the Senate, could become a rather delicate issue if the Senate were to include elected and non-elected senators. How would the Senate exercise its authority within that type of context? We know, for example, that the Senate has an absolute legislative veto because of the nature of the institution itself: it is an appointed chamber, which is responsible for providing a second legislative review. A balance is struck because of the very different nature of both these chambers and that balance may be changed if the Senate becomes progressively made up of elected representatives.

It is worthwhile recalling that, in the Constitution, the method of selection of senators and the authorities of the Senate are described together, and within their own paragraph, as issues that require use of the 7/50 procedure. This reflects the links between those two constitutional reform issues.

The evolution of the Senate into an elected chamber could also lead to representation demands, as is illustrated by Senator Lowell Murray's motion on representation of the west, which is also the subject of your committee's deliberations. Representation is an area that, from Quebec's point of view, raises interests with deep roots in Canadian duality and in the origins of the federation, as described in George Brown's statements that I was quoting from.

Mr. Chairman, the Canadian Constitution is a federal constitution. There are therefore very good reasons for ensuring that a change in the fundamental characteristics of the Senate should not be affected by one Parliament alone but rather be part of a multilateral constitutional process.

Bon nombre des fondateurs de la fédération australienne voyaient le Sénat élu comme une chambre du Parlement dont le rôle consisterait à représenter les intérêts des États au sein du processus législatif fédéral. Or, le bilan du Sénat australien à cet égard a souvent été critiqué. Dès les années 50, un comité parlementaire mixte portant sur la révision de la Constitution concluait que le Sénat ne s'était pas comporté comme une chambre des États, ses travaux ayant été dominés par la politique des partis fédéraux à l'instar de la Chambre des représentants. Pour le comité :

[Français]

La loyauté des sénateurs envers leurs partis a grandement contribué à la sublimation du rôle confié à l'origine au Sénat : être à la fois une Chambre des États et une Chambre d'examen.

[Français]

Deuxièmement, le recours aux élections risque de changer la nature du Sénat. On a toujours jugé important que le Sénat soit à l'abri de la tourmente politique et des aléas électoraux.

Les élections modifieraient aussi l'équilibre entre les chambres du Parlement fédéral. En effet, un nouveau type de légitimité serait associé à la Chambre haute. Cette légitimité, élément important du point de vue de l'exercice des pouvoirs constitutionnels du Sénat, pourrait s'avérer une question d'appréciation particulièrement délicate s'il devait coexister des sénateurs élus et des non élus. Comment se concevrait l'exercice des pouvoirs du Sénat dans un tel contexte? Nous savons, par exemple, que le veto législatif absolu que possède le Sénat s'explique largement par le caractère de l'institution : une chambre nommée, chargée d'un rôle de second examen législatif. L'équilibre est créé par la nature très différenciée des deux chambres et cet équilibre risque d'être affecté si le Sénat devient peu à peu composé d'élus.

Il n'est pas inutile de rappeler à cet égard que, dans la Constitution, le mode de sélection des sénateurs et les pouvoirs du Sénat sont évoqués ensemble, en tant que questions nécessitant le recours à la procédure du 7/50, au sein d'un alinéa qui leur est propre. Cela reflète les liens qui unissent ces deux questions de réforme constitutionnelle.

L'évolution du Sénat vers une chambre élue est également susceptible d'entraîner des demandes concernant la représentation, comme l'illustre d'ailleurs la motion du sénateur Lowell Murray sur la représentation de l'Ouest qui fait également l'objet de vos travaux. La représentation est certes une question où, du point de vue du Québec, les intérêts qui seraient en jeu ont des racines profondes qui touchent à la dualité canadienne et aux origines de la fédération, comme en témoignent en particulier les déclarations de George Brown que je citais précédemment.

Monsieur le président, la Constitution canadienne est une constitution fédérale. Il existe par conséquent des raisons fortes pour lesquelles la transformation des caractéristiques essentielles du Sénat doit échapper à la compétence d'un seul Parlement et relever plutôt du processus constitutionnel multilatéral.

The first of those reasons lies in the balance of our federal relations. Coordinated constitutional action is necessary because of the impact an elected Senate will have on the existing balance within this federation, and on the relationship between levels of government. The federal government cannot change that balance through measures that federal institutions alone would apply, without a broader debate on important issues related to the federal context, where the various stakeholders each have a voice. The use of a multilateral constitutional process would itself provide some of that balance, given that under a unilateral federal process, provinces would be deprived of their ability to effectively and legitimately voice their rights and interests.

The second reason lies in the very purpose of this type of process within federalism. As we all know, it is the majority that controls parliaments. The use of more complex procedures to amend the Constitution is a way of taking into account minority interests when certain intangible constitutional elements are at issue.

This enabling aspect of multilateral procedures is particularly important for the nation of Quebec, which is in a minority political situation in Canada. It is particularly important in terms of constitutional reform of federal institutions because it is in precisely those institutions that Quebecers find themselves in that minority situation.

Mr. Chairman, from the Quebec government perspective, clearly any future transformation of the Senate into an elected chamber would be an issue that should be dealt with through constitutional negotiations and not simply through unilateral federal action.

Since 1982 and even prior to that, Senate reform has essentially always been viewed as a constitutional issue requiring negotiations. Furthermore, the reform of an institution that is a fundamental component of the 1867 federal compromise should not take place without taking into account the Quebec situation. The future of the Senate fundamental characteristics must be considered within that context.

**Senator Fraser:** Minister, welcome to the Senate.

If normal, multilateral negotiations are required in order to undertake substantial Senate reform, would the government of Quebec be willing to begin those negotiations now?

**Mr. Pelletier:** Allow me to repeat that we have no problem with Bill S-4, which is presently before you.

**Senator Fraser:** That was my second question.

**Mr. Pelletier:** Obviously what we are talking about is the next stage, which, for now, is still hypothetical, a stage that would involve transforming the Senate into an elected house. That is

La première de ces raisons tient aux équilibres dans nos rapports fédératifs. Une action constitutionnelle concertée est nécessaire compte tenu des impacts d'un Sénat élu sur les équilibres existants au sein de la fédération, dans les rapports entre les ordres de gouvernement. Le gouvernement fédéral ne peut modifier ces équilibres par des mesures que les institutions fédérales mettraient en œuvre seules, sans le débat élargi associé aux questions d'importance dans un contexte de fédéralisme où les différents acteurs concernés ont voix au chapitre. Le recours au processus constitutionnel multilatéral est lui-même un facteur d'équilibre, dès lors que, dans l'unilatéralisme fédéral, les provinces seraient privées des leviers leur permettant de faire valoir efficacement et légitimement leurs droits et intérêts.

La seconde raison tient à la mission propre à ce type de processus dans notre fédéralisme. Comme on le sait, les majorités ont le contrôle des parlements. Le recours à des procédures plus complexes pour modifier la Constitution permet la prise en considération des intérêts minoritaires lorsque sont en jeu des éléments constitutionnels intangibles.

Ce rôle habilitant des procédures multilatérales a une importance particulière pour la nation québécoise qui est en situation de minorité politique dans l'ensemble canadien. Et cette importance est fondamentale en ce qui concerne les questions constitutionnelles relatives à la réforme des institutions fédérales, dès lors que c'est justement dans ces institutions que les Québécoises et les Québécois se retrouvent, en quelque sorte, face à leur situation minoritaire le plus directement.

Monsieur le président, pour le gouvernement du Québec, il est clair qu'une éventuelle transformation du Sénat en une chambre élue serait une question qui relèverait des négociations constitutionnelles, et non du simple exercice de la compétence fédérale unilatérale.

Depuis 1982 et même avant, la réforme du Sénat, dans ses caractéristiques essentielles, a toujours été vue comme une question pleinement constitutionnelle, nécessitant des négociations. Du reste, la réforme d'une institution qui est une composante fondamentale du compromis fédératif de 1867 ne devrait pas pouvoir s'effectuer sans égard à la situation du Québec. L'avenir du Sénat dans ses caractéristiques essentielles doit donc être envisagé en prenant pleinement en compte ce contexte.

**Le sénateur Fraser :** Monsieur le ministre, bienvenue au Sénat.

S'il faut des négociations normales, multilatérales pour faire les réformes en profondeur du Sénat, est-ce que le gouvernement du Québec voudrait entamer de telles négociations en ce moment?

**M. Pelletier :** Vous me permettrez de rappeler que nous n'avons pas de problème avec le projet de loi S-4 dont vous êtes saisi.

**Le sénateur Fraser :** C'est ma deuxième question.

**M. Pelletier :** Ce dont nous parlons, évidemment, c'est d'une autre étape qui, pour l'instant, demeure encore hypothétique où on chercherait à transformer le Sénat en une chambre d'élus. C'est



where, in our opinion, a procedure involving complex constitutional changes and, of course, constitutional discussions, comes into play.

That in itself is not what we are asking for. In other words, we are not asking that the constitutional file be reopened. What we are saying, however, is that if the Government of Canada were to take the initiative, as an example, of raising the issue of electing senators, then we feel that that should be done within the context of multilateral constitutional negotiations.

**Senator Fraser:** Do you think that a public consultative process, whose purpose would be to advise the prime minister, would in fact constitute a quasi-election which would have to be negotiated with the provinces?

**Mr. Pelletier:** I noticed that that hypothesis had been raised before your committee. Obviously, we do not have much information about that and that, in fact, is the problem with piecemeal reform. We do not have the whole picture that would allow us to truly form an opinion.

Therefore, with the proviso that I have few details regarding such a consultation, it all depends on whether the indirect outcome will be the transformation of the Senate into an elected Senate. If that were to be the case, then the problem that I described to you would in fact arise. If there were to be other forms of consultation, then we would look at any proposal submitted to us quite closely and we would consider it with an open mind; however, at the same time, we would want to ensure that the Constitution was being fully complied with.

**Senator Fraser:** In terms of Bill S-4 that we have before us, you stated that Quebec is not opposed and that you believe that senators' terms should not be renewable, as several other witnesses also stated, I might add. However, I believe I understood that you do not object to eight-year terms. Is that correct?

**Mr. Pelletier:** Yes.

**Senator Fraser:** Several people pointed out to us that an eight-year term, whether renewable or not, would result in a situation where a prime minister who was elected for two terms as well would appoint all the senators. Out of interest, I consulted the history of Canada for the past century to see how many prime ministers had held eight-year terms and there were several: Mr. Laurier, Mr. Borden, Mr. King (twice), Mr. St. Laurent, Mr. Trudeau, Mr. Mulroney and Mr. Chrétien, would all have been able to appoint all the members of the Senate. Do you not feel that there is a danger in terms of the balance and independence of the Senate factors that seem to be very important to you, as they are to us?

**Mr. Pelletier:** I did indeed note that it was a concern for some senators here today, but I would honestly prefer to leave that to your discretion.

I also understood that the average tenure of a senator was between eight and nine years. I do not know if that is accurate under current rules.

là qu'à notre avis, entre en cause la procédure de modifications constitutionnelles complexes et, bien entendu, des discussions constitutionnelles.

En soi, ce n'est pas ce que nous demandons. En d'autres termes, nous ne sommes pas en train de faire une demande pour rouvrir le dossier constitutionnel. Ce que nous disons, cependant, c'est que si la question de l'élection des sénateurs devait effectivement être abordée sur l'initiative, à titre d'exemple, du gouvernement du Canada, alors nous croyons que cela devrait se faire dans le contexte d'une négociation constitutionnelle multilatérale.

**Le sénateur Fraser :** Croyez-vous qu'un processus dit consultatif populaire pour conseiller le premier ministre serait en fait une quasi-élection qui devrait être négociée avec les provinces?

**M. Pelletier :** J'ai vu que cette hypothèse avait été soulevée devant votre comité. Évidemment, nous avons très peu de détails en ce moment sur cela et c'est un peu le problème, dans le fond, d'une réforme à la pièce. Parce que nous n'avons pas le portrait d'ensemble qui nous permet de bien juger de la situation.

Donc, sous réserve du fait que j'ai très peu de détails sur cette consultation, le tout dépend de la question de savoir si l'effet indirect sera de transformer le Sénat en un Sénat élu. Si tel devait être le cas, la problématique que je vous ai exposée se poserait pleinement. S'il s'agit d'autres formes de consultation, à ce moment-là, on pourra regarder la proposition qui nous sera soumise et on la regardera avec beaucoup d'ouverture, mais en même temps, en nous assurant qu'il y a un plein respect de la Constitution.

**Le sénateur Fraser :** Pour ce qui est du projet de loi S-4 dont nous sommes saisis, vous avez dit que le Québec n'y est pas opposé et que vous croyez que les mandats des sénateurs devraient être non renouvelables, comme beaucoup d'autres témoins, je dois dire. Toutefois, j'ai cru comprendre que vous n'avez pas d'objection à des mandats de huit ans. Est-ce exact?

**M. Pelletier :** Oui.

**Le sénateur Fraser :** Plusieurs personnes nous ont rappelé qu'un mandat renouvelable ou pas, mais un mandat de huit ans, voudrait dire qu'un premier ministre qui aurait eu deux mandats lui-même aurait fini par nommer tous les sénateurs. Par intérêt, je suis allée regarder l'Histoire du Canada depuis un siècle pour voir combien de premier ministre avaient plus de huit ans de mandat et ils sont nombreux : M. Laurier, M. Borden, M. King (2 fois), M. St. Laurent, M. Trudeau, M. Mulroney et M. Chrétien auraient, chacun leur tour, pu nommer tous les membres du Sénat. Est-ce qu'il vous semble qu'il y a un danger à cet équilibre, cette indépendance du Sénat qui semble être très importante pour vous comme pour nous d'ailleurs?

**M. Pelletier :** J'ai vu effectivement que c'était une préoccupation pour certains des sénateurs ici présents, mais honnêtement, je laisse cela à votre discrétion.

J'ai cru comprendre également qu'on disait que la durée moyenne du mandat des sénateurs était de huit à neuf ans. Je ne sais pas si c'est exact en vertu des règles actuelles.

**Senator Fraser:** I would like to clarify something. When you average it out mathematically, it is like saying that it is possible to drown in an average depth of one inch of water. If you drop the extremes, that is, every senator who has served fewer than five years, for whatever reason — and there are many reasons — or, on the other hand, senators who have served very long terms, you would find that every senator appointed in the last 25 years has served or will serve a mandate of between 10 and 20 years, and not eight, if all current senators serve until the end of their mandate.

You may or may not agree with this assessment. However, it can be misleading to consider an issue solely from a mathematical point of view.

**Mr. Pelletier:** At the risk of disappointing you, I would rather defer to senators on this matter. For us, Bill S-4 represents an attempt at modernizing the Senate.

Should the tenure of senators be eight, nine or ten years? That is up to you. Bill S-4 is not a problem for the government of Quebec.

**Senator Angus:** Welcome, Mr. Minister. We are very pleased to hear what you have to say this evening.

First, if I understood your answer to Senator Fraser's question, you are basically saying that Quebec does not object to Bill S-4. Is that correct?

**Mr. Pelletier:** Yes.

**Senator Angus:** The main issue your brief addresses is a difficult one, namely the appointment of senators. If I understand correctly, the purpose of the initiative of Mr. Harper and his team is to give Canadians the feeling that it is time to reform the Senate and that the institution indeed needs to be renewed.

First, I would like to know whether Quebec believes that this is indeed the case.

**Mr. Pelletier:** Senator, let me begin by saying that we believe the Senate is an important institution.

**Senator Angus:** That is music to our ears.

**Mr. Pelletier:** In the opinion of Quebec, the Senate, even in its current form, plays a useful role in the country's political life. That is our first premise.

However, we believe that the Senate needs to be modernized, updated and made even more useful. In that regard, we believe in the objective of Senate reform per se. We even believe that the Senate must be fundamentally reformed.

However, any reform must be undertaken in accordance with established constitutional rules. We completely agree with the idea of reforming the Senate so that Canadians can identify even more with this institution and so that it can better represent provincial interests. I repeat, Senate reform must be carried out according to established constitutional standards and by taking

**Le sénateur Fraser :** J'aimerais faire une précision. Quand on prend une moyenne comme cela, mathématiquement, c'est comme lorsque l'on dit qu'on peut se noyer dans une profondeur moyenne d'un pouce d'eau. Si on élimine les extrêmes, tous les sénateurs qui ont servi moins de cinq ans, pour quelque raison que ce soit, — et il y a plusieurs raisons — ou de l'autre extrême, les sénateurs qui ont servi très longtemps, on trouve que tous les sénateurs nommés depuis 25 ans ont servi ou serviront, si les sénateurs actuels terminent leur mandat, entre dix et 20 ans et non pas huit ans.

Cette optique peut sembler valable ou pas. Toutefois, de ne considérer les choses qu'en termes arithmétiques peut être parfois trompeur.

**M. Pelletier :** Au risque de vous décevoir, vous me permettez de laisser cette question à la discrétion des sénateurs. Pour nous, le projet de loi S-4 représente un effort de modernisation du Sénat.

Le mandat devrait-il être de huit, neuf ou dix ans? Nous laissons cette question à votre discrétion. Le projet de loi S-4 en soi ne pose pas de problème pour le gouvernement du Québec.

**Le sénateur Angus :** Nous vous souhaitons la bienvenue, monsieur le ministre. Nous sommes très heureux d'écouter vos propos ce soir.

Tout d'abord, si j'ai bien compris votre réponse à la question de madame le sénateur Fraser, en principe, la province de Québec n'a aucune objection au projet de loi S-4. Est-ce exact?

**M. Pelletier :** Oui.

**Le sénateur Angus :** Le principal objet de votre mémoire touche la question difficile de la nomination des sénateurs. Si je comprends bien, l'initiative de M. Harper et de son équipe vise à donner le sentiment, à travers le pays, qu'il est temps de réformer le Sénat, qu'il existe effectivement un besoin important de renouveler l'institution.

Tout d'abord, j'aimerais savoir si, au Québec, vous êtes d'accord qu'il existe effectivement une telle nécessité.

**M. Pelletier :** Sénateur, vous me permettez d'abord de répondre que nous estimons que le Sénat est une institution importante.

**Le sénateur Angus :** Nous aimons cette réponse.

**M. Pelletier :** À notre avis, cette institution, même dans l'état actuel, joue un rôle utile dans la vie politique canadienne. Voilà la première prémisse.

Cependant, nous croyons qu'il existe un besoin de moderniser le Sénat, de l'actualiser et de le rendre peut-être encore plus utile. Dans ce contexte, nous croyons en l'objectif de la réforme du Sénat en tant que tel. Nous croyons même en l'objectif d'une réforme fondamentale du Sénat.

Toutefois, cette réforme doit être faite en vertu et en fonction des règles constitutionnelles établies. Nous sommes tout à fait favorables à l'idée d'une réforme du Sénat afin que les Canadiens puissent s'identifier davantage à cette institution et qu'elle puisse encore mieux représenter les intérêts provinciaux. Encore une fois, cette réforme doit se faire selon les normes constitutionnelles

into consideration the fact that the Senate is, in a manner of speaking, an essential component of the federal compromise of 1867.

That fact that Ottawa does not have the unilateral power to change the essential character of the Senate is due to the fact that the Senate is not a strictly federal institution; it is a national institution in every sense of the word, because it lies at the confluence of federal-provincial relations.

Therefore, provinces must have a voice in any fundamental reform of the Senate.

**Senator Angus:** If I understand, we are talking about small changes, or touch-ups. For instance, you do not object to the changes proposed in Bill S-4. However, if more fundamental changes were contemplated, they would affect the compromise reached 140 years ago and therefore be a non-starter for you.

Since the government, rightly or wrongly, believes that change is needed to modify the current image of the Senate, because Canadians, again rightly or wrongly, believe that senators and the institution are not accountable to the country, to voters and to Canadian citizens, some small changes should be made to improve this image.

And if I understand correctly, Mr. Harper and his team want to make small changes by proposing another piece of legislation, such as Bill S-4, which would lie within the power of the federal government. The next piece of legislation would change the way senators are appointed, though not by being directly elected. There has been mention of indirect elections, a process which would create a group of people eligible for appointment, or acceptable to Canadians in general, to Quebecers and Ontarians and other Canadians. The governor in council on the advice of the Prime Minister would then appoint senators from this group.

Do you agree with this type of approach or do you think it represents a way of doing something indirectly which cannot be done directly?

**Mr. Pelletier:** For now, that is a hypothetical situation. We are not dealing with a bill which proposes such a thing. But you raise an interesting hypothesis. We would be perfectly willing to study the issue if ever it arose. We would examine it with an open mind, on the one hand, but we would want to make sure that any new approach respects the Constitution.

To repeat your analogy, by adding up many small changes, you might affect much more significant change. The issue is at what point do all these small changes add up to a fundamental reform of the Senate?

**Senator Angus:** That is precisely what I am wondering. I repeat, and I am convinced that you understand where I am coming from, that the current government believes that Canadians have a problem with the Senate — even if it is a false problem — which is a reality we have to deal with.

établies et en tenant compte également du fait que le Sénat est, en quelque sorte, une composante essentielle du compromis fédératif de 1867.

Si des caractéristiques essentielles du Sénat échappent au pouvoir de modification unilatéral d'Ottawa, c'est parce que le Sénat est une institution qui n'est pas strictement fédérale; elle est nationale au sens le plus large qui soit, c'est-à-dire qu'elle touche au jeu même des relations fédérales-provinciales.

Dans ce contexte, les provinces doivent être parties prenantes aux discussions entourant la réforme fondamentale du Sénat.

**Le sénateur Angus :** Si je comprends bien, il s'agirait de petits changements à apporter, ou d'un petit ménage. Par exemple, vous n'avez aucune objection à ce qu'on apporte les changements envisagés dans le projet de loi S-4. Par contre, s'il s'agit de changements plus importants, on se retrouve à la base des compromis d'il y a 140 ans et cela ne marche pas.

Étant donné que le gouvernement, à tort ou à raison, croit qu'il existe un besoin d'apporter du changement, de changer l'image actuelle du Sénat, parce que le peuple, encore une fois à tort ou à raison, croit que les sénateurs et l'institution ne sont pas en mesure de rendre compte au pays, aux électeurs, aux citoyens du Canada, on devrait apporter quelques petits changements afin d'améliorer cette image.

Et si je comprends bien, c'est le but de M. Harper et de son équipe d'apporter ces petits changements par le biais d'un autre projet de loi, comme le projet de loi S-4, qui serait *intra vires* du gouvernement fédéral. Ce projet de loi viserait à changer la façon dont les sénateurs sont nommés, sans pour autant avoir recours à des élections directes. On parle d'élections indirectes, un processus qui créera un groupe de personnes éligibles ou acceptées des Canadiens en général, des Québécois, des Ontariens et des autres, pour ensuite être nommées par le gouverneur en conseil sur l'avis du premier ministre.

Seriez-vous d'accord avec une telle manœuvre, ou trouvez-vous que ce serait une façon de faire une chose indirectement qu'on ne peut faire directement?

**M. Pelletier :** Cette proposition me semble pour l'instant hypothétique. Nous ne sommes pas en présence d'un projet de loi qui va en ce sens. Vous soulevez une hypothèse intéressante. Nous serions tout à fait prêts à l'examiner si jamais la question devait se poser. Nous l'examinerions avec ouverture, d'une part, mais en même temps en s'assurant du respect de la Constitution.

Pour reprendre votre analogie, lorsqu'on additionne plusieurs petits ménages, on en arrive à une transformation qui peut être beaucoup plus importante. La grande question est de savoir à quel moment, dans ces petits ménages, traverse-t-on la ligne qui touche au caractère essentiel du Sénat?

**Le sénateur Angus :** C'est la question que je me pose. Je répète, et je suis convaincu que vous comprenez bien mon idée, il existe, d'après le gouvernement actuel, une plainte nationale envers le Sénat — toute mal placée soit-elle, elle constitue tout de même une réalité à laquelle on doit faire face.

The party which is in power made an election promise to study the issue in good faith without however creating an imbalance between the provinces and our institutions, as well as negotiations which took place 140 years ago. The government promised to address the issue. To repeat my analogy, the government simply wants to put a new coat of paint on the house and tell Canadians not to panic because it is just a minor touch-up which will not violate any agreements with the provinces. That is: we will have a new Senate.

**Mr. Pelletier:** I understand exactly what you mean, Senator Angus. We are willing to study the entire matter with an open mind.

I have read and heard what was said before your committee up to today. I have noted that the intentions of the federal government were not quite clear yet, were not quite defined as far as what comes next is concerned. There has been talk of legislation to appoint elected senators, but there has also been talk of a consultation mechanism — you referred to it earlier, Senator Fraser, and rightly so.

In short, there are different scenarios to be considered which, in my opinion, are all different in scope.

Therefore, we shall examine each case as it comes up to see whether any changes can be made unilaterally by Ottawa or not. It was important for the Government of Quebec to make its voice heard on Senate reform. It is an important debate. Simultaneously, however, it must be recalled that the Senate is an institution which lies at the heart of federal-provincial relations and that it is not a strictly federal issue. The house you have described, which would receive a couple of new coats of paint, and which would receive touch-ups, is also the house of the provinces, historically speaking. This has to be taken into account whatever happens next.

**Senator Dawson:** To hear that we are useful is significant, especially since the comment came from a provincial intergovernmental affairs minister. The government has clearly stated that it wants to see elected senators. It will table legislation in that regard this fall. This objective was highlighted before this committee by the government leader in the Senate and by the Prime Minister. The purpose is to make the Senate more legitimate in the eyes of Canadians and Quebecers and to give it more power. Because everything is interconnected in this wonderful world, if the Senate has more power, another institution will lose power. If the House of Commons, the provinces or the Council of the Federation loses power, the Senate will jump in to fill the void.

There has also been talk about quasi-elections. This concerns us because if the tenure for senators is set at eight years, and the bill allows tenures to be renewed, there is a risk that the Senate could be entirely controlled by a single party. But if senators are elected, there is less of a risk of that happening. That would be the price to pay to elect senators.

We could go back to the former model under which Quebec would be consulted and would submit a list of names from which the Prime Minister could choose. If the Prime Minister said that he would respect Quebec's distinctiveness, and that he does not

Le parti au pouvoir actuellement a fait la promesse électorale d'examiner cette question de bonne foi, sans toutefois créer un déséquilibre entre les provinces vis-à-vis les institutions et les négociations qui ont eu lieu il y a 140 ans. Il s'est engagé à examiner ce problème. Pour reprendre mon analogie, il s'agit de mettre une nouvelle couche de peinture à la maison et dire, sans s'alarmer, on fait un brin de ménage, sans briser les accords avec les provinces, et voilà, nous avons un nouveau Sénat.

**M. Pelletier :** Je vous comprends très bien, sénateur Angus. Je vous dirais que nous sommes prêts à examiner le tout avec beaucoup d'ouverture.

J'ai bien lu et entendu ce qui s'est dit devant votre comité jusqu'à présent. J'ai vu que les intentions fédérales n'étaient pas encore vraiment arrêtées, n'étaient pas vraiment encore définies en ce qui concerne la suite des choses. On parle de loi pour nommer des sénateurs élus, mais on parle aussi d'un mécanisme de consultation — vous l'avez évoqué plus tôt, madame le sénateur Fraser, et avec raison.

Bref, il y a différents scénarios sur la table, qui, à mon avis, n'ont pas tous la même portée.

Face à cela, nous allons examiner chaque cas qui s'impose pour voir si cela peut être fait unilatéralement par Ottawa ou non. Le gouvernement du Québec tenait à participer à ce débat sur la réforme du Sénat. C'est un débat important. En même temps, il faut rappeler que le Sénat est une institution qui touche le cœur des relations fédérales-provinciales et qu'elle n'est pas strictement fédérale en quelque sorte. Cette maison que vous décriviez, sur laquelle on appose des couches de peinture, dans laquelle on fait le ménage est aussi la maison des provinces, historiquement parlant. On doit tenir compte de cela pour la suite des événements.

**Le sénateur Dawson :** De se faire dire qu'on est utile, c'est beaucoup, d'autant plus que le commentaire vient d'un ministre provincial des Affaires intergouvernementales. Le gouvernement a dit clairement qu'on allait faire élire les sénateurs. On va déposer un projet de loi à cet effet cet automne. Cet objectif a été souligné à ce comité par le leader du gouvernement au Sénat et par le premier ministre. L'objectif est de donner plus de légitimité au Sénat aux yeux des Canadiens et des Québécois et de lui donner plus de pouvoir. Selon le merveilleux monde des vases communicants, si le Sénat a plus de pouvoir, une autre institution en perdra. Qu'on l'enlève à la Chambre des communes, aux provinces ou au Conseil de la fédération, le Sénat remplira un rôle qui est actuellement joué ailleurs.

On entend aussi parler de quasi-élection. Cela aussi nous inquiète au sens que si le mandat est de huit ans, et le projet de loi pour l'instant en permet le renouvellement, il y a danger de se retrouver avec un Sénat contrôlé entièrement par un parti. S'il y a des élections, c'est moins inquiétant. Ce sera le prix à payer pour avoir un mode électif.

On peut revenir à l'ancien modèle où le Québec pourrait être consulté et soumettrait une liste de gens que pourrait choisir le premier ministre. Si le premier ministre nous disait qu'on respecte la nature distincte du Québec, qu'on ne veut pas se lancer dans un

want elected senators, would he be willing to consult, as did Mr. Bourassa when he appointed our former colleague, Mr. Beaudoin, to the Senate, a list submitted by the Government of Quebec?

Do you agree with the principle that if the Senate receives more powers, someone else loses, because everything is interconnected?

When politicians become involved in something, they normally go all the way. The Prime Minister told the committee that he would elect senators. If such elections were held, do you believe he has the power to hold them on a consultative basis only?

**Mr. Pelletier:** If you end up with an elected Senate, irrespective of how senators are elected, it would change the purpose and the nature of the Senate. Historically, the Senate was supposed to be a chamber of sober second thought, a chamber of seriousness and wisdom sheltered from the ups and downs of politics, the tempest of politics. That was the initial purpose of the Senate.

If the Senate becomes a chamber of elected representatives, its original purpose would be changed. Whether this is achieved directly or indirectly, it becomes an extremely important change which must be debated within the framework of constitutional discussions. In fact, if we embark on such an undertaking, we must be aware that we would change the relationship between the Senate and the House of Commons, because we would end up with two chambers, each one of which would have democratic legitimacy.

Most of the people who have thought about an elected Senate have also thought about ways of reducing the powers of the Senate so that it would no longer be able to block legislation from the House of Commons. For instance, it could be given nothing more than a suspensive veto. This goes to the heart of constitutional procedures and amendments. We have to be fully aware of this. So this is an important issue per se. I think that we would have to carefully think about the consequences of any proposals made by the Government of Canada to see whether they would directly and indirectly change the purpose of the Senate.

I repeat: If we want to change the purpose of the Senate, we would be changing one of its essential traits, which can only be achieved through constitutional amendments.

**Senator Dawson:** Your counterpart from Ontario said this afternoon that, for Ontario, the issue of reviewing the distribution of powers and the role of the Senate was a non-starter. Am I to understand that you would, even though this is not necessarily your priority and you did not come here to ask us to open the issue, not be averse to debating the redistribution of powers if the issue ever came up?

Second, would you be prepared to submit a list to the Prime Minister of Canada from which he could choose the Senate nominations for six, eight or ten years?

processus électoral, est-ce qu'on est prêt à consulter, comme l'a fait M. Bourassa lorsqu'il a nommé notre ancien collègue, M. Beaudoin, au Sénat, une liste soumise par le gouvernement du Québec?

Acceptez-vous, comme principe, que si le Sénat est plus fort, quelqu'un perd des pouvoirs, comme des vases communicants?

Lorsque les politiciens s'impliquent dans quelque chose, ils vont normalement jusqu'au bout. Le premier ministre s'est engagé devant le comité en disant qu'il ferait élire les sénateurs. Dans l'hypothèse d'une élection, pensez-vous qu'il a le pouvoir de le faire si les élections ne sont que consultatives?

**M. Pelletier :** Si l'effet est d'avoir un Sénat élu, peu importe le mécanisme utilisé, on change la vocation et la nature du Sénat. Le Sénat, historiquement, était censé être une chambre de second regard, une chambre de la sobriété, de la sagesse, à l'abri des aléas politiques, de la tourmente politique. C'était dans la vocation initiale du Sénat.

Si on en fait une chambre d'élus, on change la vocation de cette institution. Peu importe qu'on le fasse directement ou indirectement, cela devient un changement extrêmement important qui doit être discuté dans le cadre d'une ronde de discussions de nature constitutionnelle. Si on fait cela, par ailleurs, il faut être conscient que l'on change le rapport entre le Sénat et la Chambre des communes, puisqu'on se retrouve avec deux chambres qui peuvent chacune revendiquer leur propre légitimité démocratique.

La plupart de ceux qui ont envisagé ce scénario d'un Sénat élu ont, en même temps, envisagé une réduction des pouvoirs du Sénat pour que le Sénat ne puisse plus bloquer les projets de loi de la Chambre des communes, mais ne dispose que d'un droit de veto suspensif, à titre d'exemple. On est carrément en plein coeur des procédures de modifications constitutionnelles. Il faut être bien conscient de cela. Alors en soi, c'est une problématique importante. Je crois qu'il faudra bien mesurer les effets des dispositions proposées par le gouvernement du Canada pour voir si l'effet direct ou indirect est de transformer la vocation du Sénat.

Je répète que dans la mesure où on veut transformer la vocation du Sénat, on touche une caractéristique essentielle et les procédures de modifications constitutionnelles doivent s'appliquer.

**Le sénateur Dawson :** Votre homologue de l'Ontario a dit cet après-midi que, pour eux, il n'était pas question même de débattre la possibilité de revoir le partage des pouvoirs et le rôle du Sénat. Est-ce que je comprends que vous seriez quand même, même si ce n'est pas nécessairement votre priorité, et vous n'êtes pas venu ici nous demander de l'ouvrir, pas nécessairement réfractaire à ce que le débat ait lieu pour que l'on revoit ce partage des pouvoirs?

Deuxièmement, est-ce que vous seriez disposé à soumettre une liste au premier ministre du Canada dans laquelle il pourrait choisir les nominations sénatoriales de six, huit ou dix ans?

**Mr. Pelletier:** We will participate in any debate on Senate reform, because we consider this institution too important for us to not express our views on the topic. We will do so with the utmost openness and the utmost dignity. The dignity that, in our opinion, this institution commands.

Second, indeed, Quebec has often put forward a model under which the Senate would become a provincial House, in other words, senators would be appointed, but based on recommendations that would be made by the provinces themselves. The goal is very simple: to enable the Canadian provinces to have a greater say in the evolution of this country. Canada is a federation, and a federation is made up of two levels of government. Those who believe in the future of Canada should be concerned with ensuring a greater respect for federalism and the principle of a federation, and should ensure that the provinces have a greater say in major decisions at the national level. Because the federal government alone does not have a monopoly over the Canadian nation, the country belongs to all Canadians.

**Senator Dawson:** Thank you. We will invite you back for the next step.

**Senator Comeau:** Mr. Minister, it is always a pleasure to see you. I greatly appreciated your openness to Bill S-4. First of all, I would like to talk about the issue of nominating senators and the concerns you have expressed with respect to reforms.

Your presentation this evening is very different from the one we heard this afternoon by your Ontario counterpart. I was disappointed with their point of view. I am happy to see that you're prepared to examine the federation from a new angle. Ontario's position seemed unusual, historically speaking.

I would like to go back to the comments made by senator Dawson who said that we would like to invite you back for our next session and have the advice you have provided this evening, to see if there are other ways of selecting senators than those that currently exist. In this case, if I were to ask you, I think that you would probably agree that it is not the most satisfactory approach in the world. I think there are ways to improve that.

Senator Dawson mentioned our good friend, former senator Gérald Beaudoin, who was appointed using the old Meech method, if I remember correctly. I always called him "my Meech colleague." There are other means of doing that.

As Acadians from Nova Scotia, we are always proud of your leadership in areas that can help us progress, such as the issue of language and minorities. I know that you are very aware of that.

Would you be prepared to come back to committee hearings on the next bill?

**M. Pelletier :** Nous serons partie prenante à tout débat sur la réforme du Sénat parce que nous considérons que c'est une institution trop importante pour que nous ne nous exprimions pas sur ce sujet. Nous le ferons toujours avec le maximum d'ouverture et le maximum de dignité. La dignité que, à notre avis, cette institution commande.

Deuxièmement, effectivement, un modèle que souvent le Québec a avancé est un modèle en vertu duquel le Sénat deviendrait une Chambre des provinces, c'est-à-dire que les sénateurs seraient nommés, mais suite à des recommandations qui seraient faites par les provinces elles-mêmes. Le but est très simple : permettre aux provinces canadiennes d'avoir davantage leur mot à dire quant à l'évolution de ce pays. Le Canada est un État fédéral et un État fédéral est constitué de deux ordres de gouvernement. Tous ceux qui croient en l'avenir du Canada devraient se soucier de faire en sorte que l'on respecte davantage le principe fédératif et le principe fédéral, et devraient s'assurer que les provinces aient un plus grand mot à dire en ce qui concerne les grandes décisions nationales. Parce que la nation canadienne n'est pas le monopole du seul gouvernement fédéral, la nation canadienne appartient à tous les Canadiens.

**Le sénateur Dawson :** Merci. On va vous réinviter pour la prochaine étape.

**Le sénateur Comeau :** Monsieur le ministre, c'est toujours un plaisir de vous revoir. J'ai énormément apprécié votre ouverture au projet de loi S-4. Premièrement, j'aimerais parler de la question de la nomination des sénateurs et des inquiétudes que vous avez exprimées au sujet du renouvellement.

Votre présentation ce soir est très différente de celle qu'on a entendue cet après-midi de la part de votre homologue de l'Ontario. J'ai été un peu déçu de leur point de vue. Je suis heureux de constater que vous êtes prêt à examiner la fédération sous un angle nouveau. La position de l'Ontario m'a paru inhabituelle, historiquement parlant.

Je voudrais revenir sur les propos du sénateur Dawson qui disait qu'on aimerait vous inviter pour la prochaine séance que nous ferons et avoir les conseils que vous nous avez prodigués ce soir, pour voir s'il y a des moyens autres que ceux qui existent présentement d'arriver à sélectionner des sénateurs. Dans le cas présent, si je vous le demandais, je pense que vous seriez probablement d'accord pour dire que ce n'est pas le moyen le plus satisfaisant au monde. Je pense qu'il y a des moyens d'améliorer cela.

Le sénateur Dawson a mentionné notre grand ami, l'ancien sénateur Gérald Beaudoin, qui a été nommé par l'ancienne méthode Meech, si je me souviens bien. Je l'appelais toujours « mon collègue de Meech ». Il y a d'autres moyens par lesquels cela peut être fait.

En tant qu'Acadiens de la Nouvelle-Écosse, nous sommes toujours fiers du leadership que vous démontrez dans les matières qui peuvent nous faire avancer, comme la question de la langue et des minorités. Je sais que vous êtes très sensible à cela.

Lors des séances du comité sur le prochain projet de loi, seriez-vous prêts à revenir?

**Mr. Pelletier:** Senator, your comments are very touching, and I would be more than pleased to receive such an invitation. But you understand that I am not appearing as a individual. I represent the Quebec government and the decision is up to the Quebec cabinet.

**Senator Comeau:** Of course, Mr. Minister; if you could come back with the openness you have showed this evening, to move the federation forward, in accordance with the concept defined in 1867, as you indicated in your document, your presence would be very important.

**Mr. Pelletier:** Allow me to say this, senator: I will always take up an offer to advance Canada and the Canadian federation.

**Senator Comeau:** And Acadians from Nova Scotia are with you.

**Mr. Pelletier:** Simultaneously, I want to see the development of Quebec within Canada. That is my political objective.

**Senator Comeau:** We ask nothing less than that.

**Senator Chaput:** Welcome, Mr. Minister. It is always a pleasure to see you. I want to support what my colleague Senator Comeau has said. We appreciate what you are doing to support the development and promotion of francophone communities outside Quebec. I want to say that we are extremely grateful for this, we appreciate it and we thank you.

In your opinion, Bill S-4 is not really a problem. There is a specific defined mandate but it is not renewable. It is quite simple, in your opinion, and I would agree with this.

The next bill that will come before us — and this is hypothetical but perhaps more than just a hypothesis because the Prime Minister talked to us about it when he appeared before the committee — concerns an elected Senate. How? We do not know but there is no doubt that this bill will address the process.

I am from Manitoba and you are well aware that the governing party, the NDP, currently has no use for the Senate in its current form. I have been corresponding with the government and if we do consider an elected Senate, perhaps then, at that time, the government would be a bit quicker to see the purpose of a Senate.

I informed the government that electing senators does not necessarily mean that the Senate would be as representative as it is now, and we discussed the membership of the Senate. How will we ensure that Aboriginals, francophones living in minority communities within Manitoba, and other groups are represented? I realize that when the Prime Minister appoints senators there is no guarantee of this either; it is almost accidental, but the fact remains that this still happens. Representatives of minorities sit on the Senate, as do representatives of official language minority communities and a rather high proportion of women.

**M. Pelletier :** Monsieur le sénateur, vos propos me touchent et je serais ravi de recevoir une telle invitation. Mais vous comprenez que je ne viens pas à titre personnel. Je représente le gouvernement du Québec et la décision relève du Conseil des ministres du Québec.

**Le sénateur Comeau :** Certainement, monsieur le ministre; si vous pouviez revenir avec l'ouverture dont vous avez fait preuve ce soir, pour faire avancer la fédération, d'après la conception qu'on a eu en 1867, tel que vous l'avez indiqué dans votre document, votre présence serait très importante.

**M. Pelletier :** Laissez-moi vous dire ceci, monsieur le sénateur : Lorsqu'il s'agit de faire avancer le Canada et la fédération canadienne, je suis toujours preneur.

**Le sénateur Comeau :** Et les Néo-écossais acadiens sont avec vous.

**M. Pelletier :** En même temps, je souhaite le renforcement du Québec au sein du Canada. C'est mon objectif politique.

**Le sénateur Comeau :** On ne demande pas moins.

**Le sénateur Chaput :** Bienvenue, monsieur le ministre. C'est toujours un plaisir de vous revoir. Je tiens à appuyer les propos de collègue le sénateur Comeau. Nous apprécions ce que vous faites pour appuyer l'épanouissement et le développement des francophones qui ne vivent pas au Québec. Je tiens à vous dire que nous en sommes très reconnaissants, nous l'apprécions et vous en remercions.

D'après vous le projet de loi S-4, ce n'est vraiment pas un problème. Un mandat déterminé, défini mais non renouvelable. C'est assez simple, à votre avis, et je serais d'accord avec cela.

Le prochain projet de loi que nous allons recevoir — c'est une hypothèse mais c'est peut-être plus qu'une hypothèse parce que le premier ministre nous en a parlé lorsqu'il est venu en comité, — va traiter des élections des sénateurs. De quelle façon? Nous ne sommes pas sûrs mais il ne fait aucun doute qu'il va traiter du processus.

Pour ma part, je viens du Manitoba et vous savez très bien que le gouvernement au pouvoir, d'obédience NPD, ne voit présentement aucune utilité pour le Sénat dans sa composition actuelle. J'ai échangé de la correspondance avec le gouvernement, si on en venait à considérer un Sénat élu, peut-être que, à ce moment-là, il croirait un peu plus à l'utilité d'un Sénat.

Lorsque je lui ai signalé qu'élire des sénateurs ne voulait pas nécessairement dire qu'on aurait, au sein du Sénat, la représentativité que nous avons maintenant, et lorsque je lui ai demandé quelle serait la composition du Sénat. Comment allons-nous faire pour avoir des représentants des Autochtones, des francophones en situation minoritaire du Manitoba, ainsi de suite? Je comprends que, lorsque le premier ministre nomme des sénateurs, ce n'est pas une garantie non plus; c'est quasiment un accident, mais le fait demeure que c'est quand même arrivé. Nous avons des représentants des minorités au sein du Sénat, des représentants des communautés des langues officielles en situation minorité et une assez grande proportion de femmes.

All this to say, Mr. Minister, that I have some concerns about an elected Senate. Given the minority situation in Manitoba, will we lose another voice as a result? How can we elect a senator to represent Franco-Manitobans when we are a minority? It is almost impossible.

I have put the same question on a number of occasions to other witnesses, and no one seems to have an answer. I would like us to find a solution. But there is not one, is there?

**Mr. Pelletier:** No, and your concerns are not unfounded. I saw that this issue had been raised during your debates and in fact there is the issue of ensuring that minority groups, aboriginal people, francophones living in the minority communities, are represented. As you said, this is in fact a problem.

That is why, earlier, in my presentation on behalf of the Quebec government, we set out some guidelines for a future Senate reform when I said: Any future Senate reform must take into consideration, above all, Quebec's specific interests, which are historic ones; second, Canadian duality; and thirdly, minority interests.

I think that if we keep that in mind any reforms will be in much greater harmony with what Canada truly is and what Canada needs to be in 2006.

**Senator Fraser:** I must say that all this is extremely interesting, Mr. Pelletier; as an English-speaking Quebecer, I am also happy to hear that. I would like to come back to the issue of elections and consultations. This time, I am not asking for your opinion as a constitutionalist, because it is true that we do not yet have the bill, but rather for your thoughts, based on your political experience, because you are also a politician.

It is true that when Bill S-4 was introduced in the Senate, we were told several times that the bill was the first phase in a series of other reforms, and that the next step would be based on an elected Senate which should follow very soon.

It is also true that when the Prime Minister appeared before this committee, he chose his words more carefully, perhaps, and he even talked about public consultation.

My question is essentially a political one: During public consultations, namely during an election, voters assume that their choices will be respected. Is it politically feasible for someone seeking to get re-elected to create a system of public consultation, the results of which, we know from the very beginning, will not be respected?

**Mr. Pelletier:** All of this is purely hypothetical, as everyone is aware.

**Senator Fraser:** That is why my question is more of a political one, rather than a legal one.

Tout cela pour dire, monsieur le ministre, que l'élection du Sénat m'inquiète. Étant en situation minoritaire au Manitoba, est-ce que cela va nous enlever une autre voix? Comment élire un sénateur représentant les francophones du Manitoba alors que nous sommes minoritaires? C'est quasiment impossible.

J'ai posé la question à plusieurs reprises aux autres invités, on ne semble pas avoir de réponse et j'aimerais que l'on puisse en arriver à une solution. Il n'y en a pas, je suppose, n'est-ce pas?

**M. Pelletier :** Non, et vos inquiétudes me semblent fondées. J'ai vu que cela avait été soulevé dans vos débats en ce que, effectivement, cela pose la question de la représentation des groupes minoritaires, les Autochtones, des francophones en situation minoritaire, comme vous le disiez, effectivement c'est une problématique.

C'est pour cela que tantôt, dans ma présentation, au nom du gouvernement du Québec, nous avons posé quelques balises pour une réforme éventuelle du Sénat disant : cette réforme éventuelle du Sénat doit tenir compte, premièrement, des intérêts spécifiques du Québec, qui sont historiques; deuxièmement, de la dualité canadienne; et troisièmement, des intérêts minoritaires.

Je pense que si, effectivement, nous gardions toujours cela à l'esprit, cela nous conduirait vers une réforme qui serait beaucoup plus en harmonie avec ce que le Canada est vraiment et avec ce que le Canada doit être en 2006.

**Le sénateur Fraser :** Je dois dire que tout cela est extrêmement intéressant, monsieur Pelletier; en tant qu'Anglo-québécoise, cela me réjouit aussi. J'aimerais revenir à cette question d'élection et de consultation. Et cette fois-ci, je ne vous demande pas votre avis comme constitutionnaliste, parce que c'est vrai que nous n'avons pas encore le projet de loi, mais plutôt quelques réflexions, étant donné votre expérience politique, parce que vous êtes aussi politicien.

Il est vrai que, quand le projet de loi S-4 a été présenté au Sénat, on nous a dit à plusieurs reprises que ce n'était pas seulement la première phase de la réforme, mais cela a été conçu en fonction d'autres étapes et, notamment, en fonction d'un Sénat élu qui devrait suivre très bientôt, à la prochaine étape.

Il est vrai aussi que le premier ministre, lorsqu'il a comparu devant nous, a choisi ses mots avec un peu plus de nuance, peut-être, et il avait parlé de consultation populaire.

Ma question est essentiellement politique : quand on fait une consultation populaire, c'est-à-dire par vote, l'électeur, lui, pense qu'on va respecter le résultat du vote. Est-ce que ce serait politiquement faisable, pour quelqu'un qui veut être réélu lui-même, de créer un système de consultation populaire où cela ne serait pas entendu, dès le début, que l'on respecte le résultat du vote?

**M. Pelletier :** On nage en pleine hypothèse, tout le monde en est conscient.

**Le sénateur Fraser :** C'est pour cela que c'est une question politique et non juridique que je pose.



**Mr. Pelletier:** I would not be surprised to see the Prime Minister use his discretion when appointing senators to the Senate. In fact, it relates to the Governor General's discretion, but everybody knows that, for all intents and purposes, it is the Prime Minister who carries out this duty. However, what I am saying is that the effects must be measured. Without having studied the proposal, I do not believe that we can indirectly carry out what the Constitution prohibits us from doing directly, that is change the way senators are selected and above all transform the very vocation of the Senate by making it a House of elected officials.

**Senator Angus:** The issue of abolishing the Senate has been raised frequently in recent times; is this a realistic option for Quebec?

**Mr. Pelletier:** It is not our preference. We would much prefer seeing the Senate one day become a house representing the provinces, and better representing regional interests. I repeat that I believe, along with my colleagues, in the usefulness of this institution. Abolishing the Senate is not one of the choices before us, as far as we are concerned.

**Senator Angus:** The Special Senate Committee on Senate Reform is currently studying Bill S-4, in addition to a motion to amend the Constitution to change the representation of western provinces in the Senate. Given that Canada's demographics have changed considerably in the last 140 years, it has not come as a surprise to hear that the loudest noise being made in favour of reform is coming from out west, because western representation seems unfair in the current context.

To your mind, it is necessary to review the entire issue of representation, because by doing so, we are dealing with the very nature of the Senate. Have you considered any other way of changing regional representation?

**Mr. Pelletier:** Are you talking about Senator Murray's motion?

**Senator Angus:** Yes, or another one.

**Mr. Pelletier:** Any changes made to the number of senators appointed for each province clearly refers to the 7/50 model. I will not hide the fact that Quebec is against seeing the number of its senators reduced. That does not come as a surprise to anyone. Obviously, Quebec is adamant about keeping the same number of Quebec senators that represent it.

**Senator Angus:** Therefore, should there be a constitutional conference, will the position of the Government of Quebec be to keep the status quo?

**Mr. Pelletier:** We never know how constitutional discussions will unfold. During the Charlottetown Agreement debate, Quebec had agreed to reduce the number of its senators, in exchange for obtaining 25 per cent of the seats in the House of Commons.

During constitutional negotiations, everything depends on reciprocal concessions and the overall balance between these different concessions. I cannot comment on such a hypothesis, if

**M. Pelletier :** Je ne serais pas surpris que le premier ministre cherche à ménager sa discrétion quant à la nomination des sénateurs au Sénat. En fait, c'est la discrétion du gouverneur général mais tout le monde sait que, *de facto*, c'est celle du premier ministre. Je dis cependant qu'il faut bien mesurer les effets. Je ne crois pas que l'on puisse, sous réserve que je n'ai pas de proposition devant moi, faire indirectement ce que la Constitution nous interdit de faire directement, c'est-à-dire changer le mode de sélection des sénateurs et surtout changer la vocation du Sénat en en faisant une Chambre d'élus.

**Le sénateur Angus :** On a abordé la question de l'abolition du Sénat à plusieurs reprises dernièrement, mais pour le Québec, est-ce une option réaliste?

**M. Pelletier :** Ce n'est pas notre préférence. Nous préférons de beaucoup que le Sénat devienne une chambre des provinces éventuellement, représente mieux les intérêts régionaux. Je répète que je crois et nous croyons en l'utilité de cette institution. L'abolition du Sénat ne figure donc pas parmi les choix sur la table en ce qui nous concerne.

**Le sénateur Angus :** Le Comité sénatorial spécial de la réforme du Sénat étudie présentement le projet de loi S-4 et une motion visant à amender la Constitution afin de réaménager la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat. Étant donné que la démographie du Canada a beaucoup changé depuis 140 ans, ce n'est pas une surprise que le bruit le plus éclatant pour une réforme provient de l'Ouest parce que la représentation des provinces de l'Ouest ne semble pas juste dans le contexte actuel.

D'après vous, il est nécessaire de revoir la question de la représentation parce qu'en se faisant, on touche à la nature même du Sénat. Prévoyez-vous un autre moyen de modifier la représentation des régions?

**M. Pelletier :** Vous parlez de la motion du sénateur Murray?

**Le sénateur Angus :** Oui, ou une autre.

**M. Pelletier :** Tout changement au nombre de sénateurs par province réfère clairement à 7/50. Je ne vous cacherais pas que le Québec s'opposera au fait de voir sa proportion de sénateurs diminuer dans l'ensemble du Sénat. Ce ne sera pas une surprise pour personne. Forcément, le Québec tient à conserver la même proportion de sénateurs que celle dont il jouit en ce moment.

**Le sénateur Angus :** Donc, dans le cadre d'une conférence constitutionnelle, la position du gouvernement du Québec sera de garder le statu quo?

**M. Pelletier :** Nous ne savons jamais comment se jouent ces discussions constitutionnelles. Dans l'entente de Charlottetown, le Québec avait accepté une diminution de son nombre de sénateurs, mais en échange il obtenait 25 p. 100 des députés de la Chambre des communes.

Lors d'une négociation constitutionnelle, tout dépend toujours du jeu des concessions réciproques et de l'équilibre global entre ces différentes concessions. Je ne peux pas me prononcer sur une

only to tell you that Quebec is extremely reluctant to see the number of Quebec senators reduced.

**Senator Angus:** Much has been discussed about Quebec's anomaly — its 24 special districts which represent 24 ridings of the Quebec Legislative Council. I represent Alma and must own property worth \$4,000. Today, this requirement seems nonsensical because the 24 ridings do not encompass the far north of Quebec, and residents of that region are not represented. This is the type of representational change that would improve the situation in Quebec. I am not a native of Quebec, but that is where I live. I am a hardliner and I represent Quebecers whose first language is English. However, I wonder if it is still fundamental for a senator to own property worth \$4,000, given today's context.

**Mr. Pelletier:** I cannot give you an answer on that topic because we did not consider that. However, I did notice that Mr. Hogg, during his September 20, 2006 testimony, said that a certain number of subjects were not dealt with in section 44. He said:

[English]

The powers of the Senate cannot be touched, the method of selecting senators cannot be touched, the number of members by which a province is entitled to be represented cannot be touched and the residence qualifications of senators cannot be touched.

[Translation]

As you can see, even the small details provoke legal debates.

**Senator Angus:** That is a good answer. Thank you very much, Minister.

**The Chairman:** Minister, I wish to thank you for your very clear and concise presentation on Quebec's position. Perhaps I should not be the one asking you the following question, being a senator from Alberta, but I am curious nonetheless.

In Quebec, ridings have been represented in the same way since 1867; this representation is clearly not modern. Bill S-4 is one step among many that the government is planning to take with a view to modernizing the Senate.

Perhaps this step is necessary before establishing a more modern and national Upper Chamber. What is your position on this topic?

**Mr. Pelletier:** Honourable senators, we have not studied that particular issue, but will do so if need be. Historically speaking, ridings in Quebec were protected to ensure anglophone representation in the Senate. We would have to see whether or not abolishing certain provisions could be done smoothly, or on the contrary raise specific problems.

telle hypothèse, si ce n'est que vous dire que le Québec est extrêmement réticent à voir sa proportion de sénateurs diminuer au sein du Sénat.

**Le sénateur Angus :** On a beaucoup discuté de l'anomalie du Québec avec ses 24 districts spéciaux qui représentent les 24 comtés pour le Conseil législatif au Québec. Je représente Alma et je dois être propriétaire d'un terrain d'une valeur de 4000 \$. Aujourd'hui cela est un non-sens puisque ces 24 circonscriptions ne comprennent pas le Grand nord du Québec et les Québécoises et des Québécois qui y habitent là ne sont pas représentés. C'est le genre de petit changement sur le plan de la représentation qui améliorerait la situation au Québec. Je ne suis pas un Québécois de souche, mais je suis là. Je suis un pur et dur et je représente les Québécois de langue anglaise. Je me demande toutefois si le fait qu'un sénateur doit posséder un terrain de 4 000 \$ est encore fondamental dans le contexte moderne d'aujourd'hui.

**M. Pelletier :** Je ne peux pas vous répondre à ce sujet parce que ce n'est pas un scénario que nous avons envisagé. J'ai noté cependant que M. Hogg, lors de son témoignage du 20 septembre 2006, disait qu'il y avait un certain nombre de sujets qui échappaient à l'article 44. Il mentionnait :

[Traduction]

On ne peut toucher ni aux pouvoirs du Sénat, ni à la méthode de sélection, ni au nombre de sénateurs devant représenter chaque province, ni aux exigences de résidence des sénateurs.

[Français]

Vous voyez que même sur ces petits détails, il y a un débat juridique.

**Le sénateur Angus :** C'est une bonne réponse. Je vous remercie beaucoup, monsieur le ministre.

**Le président :** Monsieur le ministre, je vous remercie pour votre présentation claire et nette de la position du Québec. En tant que sénateur de l'Alberta, ce n'est pas à moi de poser cette question, mais je suis curieux.

Au Québec, les circonscriptions sont représentées de la même façon depuis 1867, il ne s'agit pas d'une représentation moderne. Avec le projet de loi S-4 et les autres étapes que le gouvernement planifie, on cherche justement à moderniser le Sénat.

C'est possiblement une étape nécessaire avant l'obtention d'une Chambre haute plus moderne sur le plan national. Quelle est votre position à ce sujet?

**M. Pelletier :** Honorables sénateurs, nous n'avons pas examiné la question, mais nous le ferons si besoin est. Historiquement parlant, ces comtés protégés au Québec avaient apparemment pour but d'assurer une certaine représentation anglophone au Sénat. Il faudrait voir s'il s'agit effectivement de dispositions qui peuvent être abolies sans problème ou si, au contraire, cela soulève un problème particulier.

For now, lacking more answers to give you, I would say that this is what still makes Quebec a particular case. But I say this subject to closer analysis on my part.

**The Chairman:** Negotiations are needed on this subject. Senator Fraser has another question.

**Senator Fraser:** Senator Chaput talked about the possibility of not abolishing Quebec ridings, but creating new ones for minorities in other provinces. Do you find this idea to be farfetched?

**Mr. Pelletier:** I have not studied it but to my mind, this idea deserves to be considered carefully. Since we are talking about valid reforms, I believe that everything must be put on the table.

**The Chairman:** Once again, thank you for your very valuable and much appreciated presentation.

Honourable senators, we are going to hold a brief meeting in camera, starting in five minutes.

The committee adjourned.

Pour l'instant, n'ayant pas d'autres réponses à vous fournir, je vous dirai que cela fait encore partie de la spécificité du Québec. Je dois cependant dire que c'est sous réserve d'un examen plus approfondi de ma part.

**Le président :** Des négociations sont nécessaires à ce sujet. Madame le sénateur Fraser a une autre question.

**Le sénateur Fraser :** Madame le sénateur Chaput a parlé de la possibilité de ne pas abolir les circonscriptions du Québec, mais d'en créer pour des minorités des autres provinces. Est-ce que cette idée vous semble farfelue?

**M. Pelletier :** Je ne l'ai pas examinée mais à mon avis, cette idée mérite d'être examinée soigneusement. Puisqu'on parle d'une réforme que l'on veut valable, à mon avis, tout doit être sur la table.

**Le président :** Encore une fois, merci pour votre présentation profitable, valable et bien appréciée.

Honorables sénateurs, nous allons nous réunir pour une petite réunion à huis clos dans cinq minutes.

La séance est levée.

---



*If undelivered, return COVER ONLY to:*

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

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

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

---

#### APPEARING

##### **Afternoon meeting:**

The Honourable Marie Bountrogianni, Minister of Intergovernmental Affairs and Minister Responsible for Democratic Renewal, Government of Ontario.

##### **Evening meeting:**

The Honourable Benoît Pelletier, Minister responsible for Canadian Intergovernmental Affairs, Francophones within Canada, the Agreement on Internal Trade, the Reform of Democratic Institutions and Access to Information, Government of Quebec.

#### WITNESSES

##### **Morning meeting:**

###### *As individuals:*

Patrick J. Monahan, Dean, Osgoode Hall Law School;  
The Honourable Gérald-A. Beaudoin, Professor Emeritus, Faculty of Law, University of Ottawa and former Senator;  
Gérald R. Tremblay, Partner, McCarthy Tétrault.

##### **Afternoon meeting:**

###### *As an individual:*

Stephen Allan Scott, Professor Emeritus, Faculty of Law, McGill University.

#### COMPARAÎT

##### **Séance de l'après-midi :**

L'honorable Marie Bountrogianni, ministre des Affaires intergouvernementales et ministre responsable du Renouveau démocratique, gouvernement de l'Ontario.

##### **Séance de la soirée :**

L'honorable Benoît Pelletier, ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes, de la Francophonie canadienne, de l'Accord sur le commerce intérieur, de la Réforme des institutions démocratiques et de l'Accès à l'information, gouvernement du Québec.

#### TÉMOINS

##### **Séance du matin :**

###### *À titre personnel :*

Patrick J. Monahan, doyen, Faculté de droit, Osgoode Hall;  
L'honorable Gérald-A. Beaudoin, professeur émérite, Faculté de droit, Université d'Ottawa et ancien sénateur;  
Gérald R. Tremblay, associé, McCarthy Tétrault.

##### **Séance de l'après-midi :**

###### *À titre personnel :*

Stephen Allan Scott, professeur émérite, Faculté de droit, Université McGill.