

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session  
Forty-second Parliament, 2015-16

Première session de la  
quarante-deuxième législature, 2015-2016

*Proceedings of Special  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial spécial sur la*

SENATE  
MODERNIZATION

MODERNISATION  
DU SÉNAT

*Chair:*

The Honourable THOMAS JOHNSON MCINNIS

*Président :*

L'honorable THOMAS JOHNSON MCINNIS

Wednesday, October 19, 2016  
Wednesday, October 26, 2016

Le mercredi 19 octobre 2016  
Le mercredi 26 octobre 2016

Issue No. 6

Fascicule n° 6

*Eighteenth and nineteenth meetings:*

Consideration of methods to make the Senate more effective within the current constitutional framework

*Dix-huitième et dix-neuvième réunions :*

Examiner les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel

INCLUDING:

THE SEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE  
*(Senate Modernization: Moving Forward  
(Regional Interest))*

THE EIGHTH REPORT OF THE COMMITTEE  
*(Senate Modernization: Moving Forward (Broadcasting))*

THE NINTH REPORT OF THE COMMITTEE  
*(Senate Modernization: Moving Forward  
(Question Period))*

THE TENTH REPORT OF THE COMMITTEE  
*(Senate Modernization: Moving Forward (Nature))*

Y COMPRIS :

LE SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
*(La modernisation du Sénat : Aller de l'avant  
(Intérêt régional))*

LE HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
*(La modernisation du Sénat : Aller de l'avant (Diffusion))*

LE NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
*(La modernisation du Sénat : Aller de l'avant  
(Période des questions))*

LE DIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
*(La modernisation du Sénat : Aller de l'avant (Nature))*

WITNESSES:  
*(See back cover)*

TÉMOINS :  
*(Voir à l'endos)*

SPECIAL SENATE COMMITTEE  
ON SENATE MODERNIZATION

The Honourable Thomas Johnson McInnis, *Chair*

The Honourable Serge Joyal, P.C., *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

* Carignan, P.C. (or Martin) Cools Eggleton, P.C. Frum Greene	McCoy McIntyre Mockler Stewart Olsen Tannas Tardif
* Harder, P.C. (or Bellemare) Massicotte	Tkachuk Wells

\*Ex officio members

(Quorum 5)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 12-5, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Greene replaced the Honourable Senator Smith (*October 19, 2016*).

The Honourable Senator Smith replaced the Honourable Senator Greene (*October 18, 2016*).

The Honourable Senator Mockler was added to the membership (*October 18, 2016*).

The Honourable Senator McIntyre replaced the Honourable Senator Dagenais (*October 5, 2016*).

COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL  
SUR LA MODERNISATION DU SÉNAT

*Président* : L'honorable Thomas Johnson McInnis

*Vice-président* : L'honorable Serge Joyal, C.P.

et

Les honorables sénateurs :

* Carignan, C.P. (ou Martin) Cools Eggleton, C.P. Frum Greene	McCoy McIntyre Mockler Stewart Olsen Tannas Tardif
* Harder, C.P. (ou Bellemare) Massicotte	Tkachuk Wells

\* Membres d'office

(Quorum 5)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 12-5 du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Greene a remplacé l'honorable sénateur Smith (*le 19 octobre 2016*).

L'honorable sénateur Smith a remplacé l'honorable sénateur Greene (*le 18 octobre 2016*).

L'honorable sénateur Mockler a été ajouté à la liste des membres du comité (*le 18 octobre 2016*).

L'honorable sénateur McIntyre a remplacé l'honorable sénateur Dagenais (*le 5 octobre 2016*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, October 19, 2016  
(19)

[*English*]

The Special Senate Committee on Senate Modernization met this day at 12:03 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Thomas Johnson McInnis, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Bellemare, Cools, Eggleton, P.C., Frum, Joyal, P.C., Massicotte, McCoy, McInnis, McIntyre, Stewart Olsen, Tannas and Tardif (12).

*Other senators present:* The Honourable Senators Lankin, P.C., Moore and Pratte (3).

*In attendance:* Sebastian Spano and David Groves, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Friday, December 11, 2015, the committee continued its consideration of methods to make the Senate more effective within the current constitutional framework. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

**WITNESS:**

The Honourable Senator Claude Carignan, P.C., Leader of the Opposition.

The chair made a statement.

The Honourable Senator Carignan, P.C., made a statement and answered questions.

At 1:46 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

**ATTEST:**

OTTAWA, Wednesday, October 26, 2016  
(20)

[*English*]

The Special Senate Committee on Senate Modernization met this day at 12:04 p.m., in room 257, East Block, the deputy chair, the Honourable Serge Joyal, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Bellemare, Cools, Frum, Greene, Joyal, P.C., Massicotte, McIntyre, Mockler, Tannas, Tardif, Tkachuk and Wells (12).

*Other senators present:* The Honourable Senators Omidvar and Pratte (2).

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 19 octobre 2016  
(19)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat se réunit aujourd'hui, à 12 h 3, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Thomas Johnson McInnis (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Bellemare, Cools, Eggleton, C.P., Frum, Joyal, C.P., Massicotte, McCoy, McInnis, McIntyre, Stewart Olsen, Tannas et Tardif (12).

*Autres sénateurs présents :* Les honorables sénateurs Lankin, C.P., Moore et Pratte (3).

*Également présents :* Sebastian Spano et David Groves, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le vendredi 11 décembre 2015, le comité poursuit son examen des façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

**TÉMOIN :**

L'honorable sénateur Claude Carignan, C.P., leader de l'opposition.

Le président fait une déclaration.

L'honorable sénateur Carignan, C.P., fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 13 h 46, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

OTTAWA, le mercredi 26 octobre 2016  
(20)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat se réunit aujourd'hui, à 12 h 4, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Serge Joyal, C.P. (*vice-président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Bellemare, Cools, Frum, Greene, Joyal, C.P., Massicotte, McIntyre, Mockler, Tannas, Tardif, Tkachuk et Wells (12).

*Autres sénateurs présents :* Les honorables sénateurs Omidvar et Pratte (2).

*In attendance:* Sebastian Spano and David Groves, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Friday, December 11, 2015, the committee continued its consideration of methods to make the Senate more effective within the current constitutional framework. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

*WITNESS:*

*As an individual:*

The Honourable Hugh Segal, former senator (by video conference).

The chair made a statement.

Mr. Segal made a statement and answered questions.

At 1:45 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

*Également présents :* Sebastian Spano et David Groves, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le vendredi 11 décembre 2015, le comité poursuit son examen des façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

*TÉMOIN :*

*À titre personnel :*

L'honorable Hugh Segal, ancien sénateur (par vidéoconférence).

Le président fait une déclaration.

M. Segal fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 13 h 45, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*Le greffier du comité,*

Blair Armitage

*Clerk of the Committee*

**REPORTS OF THE COMMITTEE**

Tuesday, October 18, 2016

The Special Senate Committee on Senate Modernization has the honour to present its

**SEVENTH REPORT**

Your committee, which was authorized by the Senate on Friday, December 11, 2015, to consider methods to make the Senate more effective within the current constitutional framework, now reports as follows:

In its first report tabled on October 4, 2016, your committee examined regional representation in the Senate and now recommends the following:

That the Senate direct the Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament to consider and recommend amendments to the *Rules of the Senate* to require standing committees to consider regional impacts in their reports on legislation by way of observations or in the report of subject-matter studies, where significant and prejudicial.

That the Senate direct the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration to make available sufficient funds for committees to travel to all regions of the country when studying bills with potential regional impacts or when considering issues with potential regional impacts where significant or important.

Respectfully submitted,

PAUL J. MASSICOTTE

Tuesday, October 18, 2016

The Special Senate Committee on Senate Modernization has the honour to present its

**EIGHTH REPORT**

Your committee, which was authorized by the Senate on Friday, December 11, 2015, to consider methods to make the Senate more effective within the current constitutional framework, now reports as follows:

In its first report tabled on October 4, 2016, your committee examined the broadcasting of Senate proceedings, and now recommends the following:

That the Senate direct the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration to ensure that the Government Conference Centre be equipped with cameras, facilities and resources to enable the broadcasting or webcasting of Senate proceedings.

**RAPPORTS DU COMITÉ**

Le mardi 18 octobre 2016

Le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat a l'honneur de présenter son

**SEPTIÈME RAPPORT**

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le vendredi 11 décembre 2015 à examiner les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel fait rapport de ce qui suit :

Dans son premier rapport déposé le 4 octobre 2016, votre comité a étudié la représentation régionale et maintenant recommande ce qui suit :

Que le Sénat demande au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement d'envisager et de recommander des modifications au *Règlement du Sénat* afin d'exiger des comités permanents qu'ils étudient les répercussions régionales dans leurs rapports sur les projets de loi au moyen d'observations ou dans leurs rapports sur des études thématiques, lorsque ces répercussions sont importantes ou négatives pour les régions.

Que le Sénat donne instruction au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration d'accorder suffisamment de fonds aux comités pour qu'ils puissent se rendre dans toutes les régions du pays dans le cadre d'études sur des projets de loi ayant des répercussions potentielles sur des régions, ou lors de l'examen d'enjeux pouvant avoir des répercussions sur des régions, lorsque ces enjeux revêtent une grande importance.

Respectueusement soumis,

Le mardi 18 octobre 2016

Le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat a l'honneur de présenter son

**HUITIÈME RAPPORT**

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le vendredi 11 décembre 2015 à examiner les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel fait rapport de ce qui suit :

Dans son premier rapport déposé le 4 octobre 2016, votre comité a étudié la télédiffusion des délibérations du Sénat et maintenant recommande ce qui suit :

Que le Sénat donne instruction au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration de veiller à ce que le Centre de conférences du gouvernement soit équipé de caméras, du matériel et des ressources nécessaires à la télédiffusion ou à la webdiffusion des délibérations du Sénat.

That the Senate direct the Committee on Rules, Procedure and Rights of Parliament to examine and propose to the Senate any amendments to the *Rules of the Senate* to allow and facilitate broadcasting of its proceedings.

That the Senate direct the Senate administration to negotiate with the Canadian Public Affairs Channel to provide for more broadcast exposure of Senate proceedings, whether committee or Chamber.

Respectfully submitted,

Que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement d'examiner et de proposer au Sénat toutes modifications au *Règlement du Sénat* nécessaires pour permettre et faciliter la diffusion de ses délibérations.

Que le Sénat donne instruction à l'Administration du Sénat de négocier avec la Chaîne d'affaires publiques par câble (CPAC) une plus grande couverture des délibérations du Sénat, en comité ou en chambre.

Respectueusement soumis,

CLAUDETTE TARDIF

Tuesday, October 25, 2016

The Special Senate Committee on Senate Modernization has the honour to present its

#### NINTH REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Friday, December 11, 2015, to consider methods to make the Senate more effective within the current constitutional framework, now reports as follows:

In its first report tabled on October 4, 2016, your committee examined the issue of Question Period in the Senate, and now recommends the following:

That the Senate direct the Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament to amend the *Rules of the Senate* to formalize the current practice of inviting Government ministers to appear in the Chamber during question period to answer questions from senators, and regularly invite such ministers.

That the Senate also periodically invite Officers of Parliament to answer questions during Question Period using the same method as that used for Government ministers.

That the Senate direct the Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament to amend the *Rules of the Senate* such that question period should be limited to two days per week with one day being devoted to questions for a Government minister and one day devoted to questions for the Government Representative in the Senate or committee chairs.

Respectfully submitted,

LINDA FRUM

Le mardi 25 octobre 2016

Le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat a l'honneur de présenter son

#### NEUVIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le vendredi 11 décembre 2015 à examiner les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel fait rapport de ce qui suit :

Dans son premier rapport déposé le 4 octobre 2016, votre comité a étudié le sujet de la période des questions au Sénat et maintenant recommande ce qui suit :

Que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement de modifier le *Règlement du Sénat* afin de rendre officielle la pratique selon laquelle les ministres sont invités à la Chambre pour répondre aux questions des sénateurs au cours de la période des questions, et qu'il invite régulièrement les ministres à comparaître.

Que le Sénat invite périodiquement des hauts fonctionnaires du Parlement à répondre à des questions posées pendant la période des questions, comme le font les ministres.

Que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement de modifier le *Règlement du Sénat* afin que la période des questions n'ait lieu que deux jours par semaine, une période étant consacrée aux questions pour un ministre, et l'autre, aux questions pour le représentant du gouvernement au Sénat ou les présidents des comités.

Respectueusement soumis,

Wednesday, October 26, 2016

The Special Senate Committee on Senate Modernization has the honour to present its

#### TENTH REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Friday, December 11, 2015, to consider methods to make the Senate more effective within the current constitutional framework, now reports as follows:

In its first report tabled on October 4, 2016, your committee examined the nature of a senator's constitutional role and now recommends the following:

That the Senate develop a mission and purpose statement modeled on the following:

The Senate is the appointed Upper House in Canada's bicameral Parliament. It plays an important complementary role to the elected House of Commons by:

- (i) Providing independent "sober second thought" to legislation, with particular respect to Canada's national interests, aboriginal peoples, regions, minorities and under-represented segments of Canada's populations;
- (ii) Undertaking policy studies, reports and inquiries on public policy issues relevant to Canadians; and
- (iii) Understanding, sharing and representing the views and concerns of different groups, based on a senator's unique perspective.

That the Senate direct the Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament and the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration to review the totality of its administrative rules as embodied in the *Senate Administrative Rules*, its procedural rules as embodied in the *Rules of the Senate*, as well as the Senate administrative processes, and revise them such that they incorporate the multiple roles of the modern Senate.

That the Senate direct the Senate administration to develop appropriate guide books and manuals that reinforce and support senators in discharging their multiple roles.

Respectfully submitted,

SERGE JOYAL

Le mercredi 26 octobre 2016

Le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat a l'honneur de présenter son

#### DIXIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le vendredi 11 décembre 2015 à examiner les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel fait rapport de ce qui suit :

Dans son premier rapport déposé le 4 octobre 2016, votre comité a étudié le rôle constitutionnel des sénateurs et maintenant recommande ce qui suit :

Que le Sénat se donne un énoncé de mission et de vocation inspiré du modèle suivant :

Le Sénat est la Chambre haute du Parlement bicaméral du Canada; ses membres sont nommés. Il joue un rôle complémentaire important à celui de la Chambre des communes élue en s'acquittant des tâches suivantes :

- (i) poser un « second regard attentif » indépendant sur les projets de loi, en tenant tout particulièrement compte des intérêts nationaux du Canada, des peuples autochtones, des régions, des minorités et des segments sous-représentés de la population canadienne;
- (ii) étudier les politiques, rédiger des rapports et mener des enquêtes sur des enjeux publics qui touchent les Canadiens;
- (iii) comprendre, communiquer et représenter les opinions et les inquiétudes de divers groupes, d'un point de vue propre aux sénateurs.

Que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement et au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration de revoir la totalité des règles administratives énoncées dans le *Règlement administratif du Sénat* et des règles procédurales exposées dans le *Règlement du Sénat*, ainsi que les processus administratifs du Sénat, et de les réviser de façon à ce qu'ils intègrent les multiples fonctions d'un Sénat moderne.

Que le Sénat donne instruction à l'administration du Sénat de produire des guides et des manuels auxquels les sénateurs pourront se référer dans l'exécution de leurs rôles multiples.

Respectueusement soumis,

**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, October 19, 2016

The Special Senate Committee on Senate Modernization met this day at 12:03 p.m., for the consideration of methods to make the Senate more effective within the current constitutional framework.

**Senator Tom McInnis** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Honourable senators, I call this meeting of the Special Senate Committee on Senate Modernization to order. Today's meeting is in public.

Over the next few weeks we will continue to hear from the leadership of the different Senate caucuses and groups. In my invitation to each of them I asked that they reflect on the following questions; each of the leaders have been posed the same questions, and they are: First, do you believe that political party caucuses have a role and a future in the Senate? Second, does a modern Senate need governmental representation? Third, does a modern Senate need official opposition or opposition groups? And finally, what changes do you feel are required to our rules or practices?

At our last public meeting we heard from the Honourable Senator Peter Harder, Government Representative in the Senate. Today I am pleased to welcome our next witness, the Honourable Senator Claude Carignan, Leader of the Opposition. Senator Carignan, please proceed.

[*Translation*]

**Hon. Claude Carignan, P.C., Leader of the Opposition:** I thank everyone for the invitation. This presentation is in response to the committee chair's request for my thoughts on the role that the government, the Government Leader, the opposition, the Leader of the Opposition, and the caucuses in general, should play. It also gives the committee some additional avenues for reflection.

I'd like to preface my remarks with a cautionary note. You've invited me in my capacity as Leader of the Opposition, but I should specify that my remarks today will be personal; they are not made on behalf of any other member of the Conservative group, and no one else is bound by them. We are all independent, and we each have our point of view, notably on the subjects associated with potential changes to the Senate.

Therefore, I think that when we talk about changes to the Senate, it's important that we consider how we approach the questions about Senate modernization, and that we identify certain criteria that can guide us. There are a few questions we should ask when contemplating a change.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 19 octobre 2016

Le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat se réunit aujourd'hui, à 12 h 3, pour examiner les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel.

**Le sénateur Tom McInnis** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Honorables sénateurs, la séance du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat est ouverte. La séance d'aujourd'hui est publique.

Au cours des prochaines semaines, nous continuerons d'entendre les représentants des divers caucus et groupes du Sénat. Dans l'invitation que j'ai transmise à chacun d'entre eux, j'ai demandé aux leaders de réfléchir aux questions suivantes : premièrement, croyez-vous que les caucus des partis politiques ont un rôle à jouer et un avenir au Sénat? Deuxièmement, est-ce qu'un Sénat moderne a besoin de la représentation gouvernementale? Troisièmement, est-ce qu'un Sénat moderne a besoin d'une opposition officielle ou de groupes d'opposition? Enfin, à votre avis, quels changements devrait-on apporter à nos règles ou pratiques?

Lors de notre dernière séance publique, nous avons entendu le représentant du gouvernement au sénat, Peter Harder. Aujourd'hui, je suis heureux d'accueillir notre prochain témoin, le sénateur Claude Carignan, leader de l'opposition. Sénateur Carignan, vous avez la parole.

[*Français*]

**L'honorable Claude Carignan, C.P., leader de l'opposition :** Je vous remercie tous de cette invitation. Cette présentation se veut une réponse à la demande du président du comité pour vous faire part de mes réflexions sur le rôle que devrait jouer le gouvernement, le leader du gouvernement, l'opposition, le leader de l'opposition et les caucus en général. Elle énonce aussi d'autres avenues de réflexion pour le comité.

En guise de préambule, j'aimerais faire une mise en garde. Vous m'avez invité à titre de leader de l'opposition, mais je souhaite préciser que les commentaires que je ferai aujourd'hui sont personnels, ils n'engagent que moi-même et aucun autre membre du groupe conservateur. Nous sommes tous indépendants et avons chacun notre point de vue, notamment sur les sujets liés aux changements à apporter au Sénat.

Donc, il m'apparaît important, lorsqu'on parle de changements au Sénat, d'examiner la façon dont nous devrions aborder les questions de modernisation du Sénat et cerner quelques critères qui pourraient nous guider. Nous devons nous poser quelques questions lorsque nous étudions un changement.



Firstly, will the change help the Senate better fulfil its mission? Secondly, will it enable the senators to do better work? And thirdly, does it comply with law and convention — including Canada's constitutional bargain — and with the Senate's mission?

The purpose of the changes is not to favour the government of the day, or any political party. Nor is it to make the Senate so ineffective that it becomes pointless. We should be careful with efficiency arguments. I caution you about such arguments, because democracy is sometimes slow and difficult. When we believe we've formulated a perfect proposal that responds to an urgent need, it's easy to think that Parliament should adopt it immediately.

People who present contrary arguments aren't bogging down the discussion, acting in bad faith, or motivated by partisanship. The fact that a debate takes longer is not indicative of malicious motivation. Often, the objective is to draw Canadians' attention to a subject and help them get the most accurate possible picture of it. We should be cautious with things proposed in the guise of efficiency or greater collegiality, and should take care not to restrict parliamentarians' right to defend ideas different from those of the government of the day.

It's also important to be cautious about the non-partisanship argument. The Senate is a forum for political debate, where opposing views confront each other. Each senator wants his or her view to carry the day. So the debate does become partisan in the sense that each person has a horse in the race, but let's be prudent with arguments that would turn the Senate into a sanitized chamber, bereft of its partisanship. There is a risk of emasculating the Senate — of making it a powerless debating society, disconnected from the true political issues of the day.

In his testimony, Senator Harder said the Supreme Court of Canada has noted that the Senate is less partisan than the House of Commons. But the Supreme Court never called the existence of political parties in the Senate into question. I find it hard to see how one can argue that senators should cut all ties with political reality, or how one can go even further and say that senators should never have been in the partisan arena. Case in point: election results change the roles of Leader of the Government and Leader of the Opposition in the Senate. The public speaks, and the Senate must adapt to the change by changing the roles of its members.

Let me read you a few excerpts from a paper by constitutional scholar Gil Rémillard, an eminent law professor who was also in partisan politics and who, as a Liberal minister in Quebec, was an important player. His remarks can be found in Senator Joyal's book entitled *Protecting Canadian Democracy*, at pages 108 and 109. I quote:

Of all the core functions of Parliament, the most fundamental to the exercise of democracy is debate. It is through the process of debate that all other functions are performed. Parliamentary debate serves to draw public

Premièrement, cela permettra-t-il au Sénat de mieux remplir sa mission? Deuxièmement, ce changement permettra-t-il aux sénateurs de mieux faire leur travail? Et troisièmement, ce changement est-il conforme aux lois et aux conventions, notamment au pacte constitutionnel et à la mission du Sénat?

Le but des changements n'est pas de favoriser le gouvernement du jour ou un parti politique quelconque, non plus de rendre le Sénat à ce point inefficace qu'il en devient inutile. Attention aux arguments d'efficacité. Je vous mets en garde contre les arguments d'efficacité, car la démocratie est parfois lente et difficile. Il est facile de penser, lorsqu'on pense avoir formulé une proposition parfaite et qui répond à un problème urgent, que le Parlement devrait l'adopter immédiatement.

Ce n'est pas non plus que les gens qui ont des arguments contraires font traîner le débat, le font de mauvaise foi ou par pur esprit partisan. Ce n'est pas parce que le débat est plus long qu'il est motivé par des intentions malicieuses. Le but est souvent d'attirer l'attention des Canadiens sur un sujet et de leur permettre de se faire une idée qui soit la plus juste possible. Soyons prudents avec les gestes posés sous le couvert de l'efficacité ou d'une meilleure collégialité, et veillons à ne pas restreindre le droit des parlementaires de défendre des idées qui ne sont pas celles du gouvernement du jour.

J'aimerais également, à titre de mise en garde, parler de l'argument de l'esprit non partisan. Le Sénat est un forum de débats politiques où des visions contraires s'affrontent. Chacun aimerait que sa vision l'emporte. Alors, oui, le débat devient partisan au sens où chacun a un parti pris, mais soyons prudents face à ces arguments que le Sénat devrait être aseptisé et débarrassé de l'esprit partisan. Il y a un risque d'émasculer le Sénat, d'en faire une société de débats théoriques sans pouvoir, sans lien avec les vrais enjeux politiques du jour.

Dans son témoignage, le sénateur Harder a mentionné que la Cour suprême du Canada a souligné que le Sénat était moins partisan que la Chambre des communes. Mais la Cour suprême n'a jamais remis en cause l'existence des partis politiques au Sénat. Je vois mal comment on peut y voir une théorie voulant que les sénateurs doivent couper tout lien avec la réalité politique ou, plus encore, ne doivent jamais avoir milité. D'ailleurs, le résultat de l'élection se traduit au Sénat par des changements aux rôles de leader du gouvernement et de l'opposition. La population parle, et le Sénat doit s'adapter à ce changement apporté aux rôles de ses membres.

Permettez-moi de vous lire quelques extraits du texte du constitutionnaliste, Gil Rémillard, un éminent professeur de droit, qui a également milité et a été un acteur important à titre de ministre libéral au Québec, qui a écrit des passages dans l'ouvrage du sénateur Joyal, *Protéger la démocratie canadienne*, aux pages 116 et 117, et je cite :

Parmi toutes les fonctions du Parlement, l'une des plus fondamentales dans la démocratie canadienne demeure celle de favoriser le débat. C'est en fait grâce au débat que le Parlement peut s'acquitter de toutes ses autres fonctions. Le

attention to policy questions, provokes an exchange of ideas and the reflection that is essential to the formulation and implementation of policy for the country. Open and full debate guarantees that the interests of the various sections of society are taken into account before legislation is enacted or a decision made. The process of debate itself is as important as the decision taken. Debate fosters the development of policy options and helps to legitimize the ultimate decision for those who may have advocated a different outcome.

In one of the most famous Canadian constitutional cases, former Chief Justice Sir Lyman Duff described public debate as essential to the proper functioning of Parliament. The institutionalization of open public debate, he found, was a key constitutional principle evident not only in the provisions of the Constitution Act, 1867, which established Parliament, but in the preamble as well.

Under the constitution established by the Constitution Act, 1867, legislative power for Canada is vested in one Parliament consisting of the Sovereign, an upper house styled the Senate, and the House of Commons. [ . . . ]

The preamble of the statute, moreover, shows plainly enough that the constitution of the Dominion is to be similar in principle to that of the United Kingdom. The statute contemplates a parliament working under the influence of public opinion and public discussion. There can be no controversy that such institutions derive their efficiency from the free public discussion of affairs, from criticism and answer and counter-criticism, from attack on policy and administration and defence and counter-attack; from the freest and fullest political proposals. [ . . . ]

In other words, each chamber makes an important contribution by guaranteeing public debate on legislation and on government policies and activities in general. Just as Parliament's function of promoting public discussion would be incomplete without the debates of the House of Commons, so too would the work of Parliament be incomplete without the "sober second thought" of the Senate, which can carefully scrutinize those policies that, as a result of their administrative complexity or significant impact on the public, require further reflection before enactment. It is in this respect that the role of the Senate, when properly played, truly complements that of the House of Commons.

débat au Parlement sert à attirer l'attention du public sur des questions de politiques gouvernementales, provoque les échanges d'idée et suscite la réflexion essentielle à l'élaboration et à la mise en œuvre de saines politiques pour le pays. Un débat ouvert et complet garantit la prise en compte des intérêts et des diverses composantes de la société avant que le Parlement adopte une loi ou que le gouvernement prenne une décision. De plus, le processus du débat lui-même devient aussi important que la décision qui en découle en ceci qu'il permet l'élaboration d'options stratégiques et légitimise la décision finale du fait qu'il a permis à ceux qui préconisent d'autres approches ou solutions de se faire entendre.

Dans l'une des affaires constitutionnelles les plus célèbres au Canada, l'ancien juge en chef de la Cour suprême, Sir Lyman Duff, affirmait que le débat public était essentiel au bon fonctionnement du Parlement. L'éminent juriste précisait que le débat public était un principe constitutionnel fondamental inscrit non seulement dans les dispositions de la Loi constitutionnelle de 1867, qui a créé le Parlement, mais aussi dans son préambule.

En vertu de la Constitution établie par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, le Parlement est constitué d'un souverain, d'une Chambre haute appelée Sénat, et de la Chambre des communes, qui est investie du pouvoir législatif pour le Canada. [...]

Le préambule de la loi montre assez clairement que la constitution du Dominion doit ressembler en principe à celle du Royaume-Uni. La loi prévoit un Parlement dont l'activité est influencée par l'opinion et la discussion publiques. Il ne peut y avoir de controverse au sujet du fait que ces institutions tirent leur efficacité de la libre discussion publique des affaires, de la critique, de la réponse et de la contre-critique, des attaques qui visent les politiques et l'administration, de leur défense et de leur contre-attaque, des propositions politiques les plus libres et les plus complètes. [...]

C'est donc dire que chaque chambre apporte au départ une contribution importante en garantissant la tenue d'un débat public concernant tant les mesures législatives que les politiques et les activités du gouvernement en général. En ce sens, ce rôle du Parlement, qui consiste à promouvoir la discussion publique, serait incomplet sans les débats tenus à la Chambre des communes, et il faut dire qu'il le serait tout autant s'il n'y avait pas la possibilité d'une « seconde réflexion » qui permet un examen attentif et particulier de certaines politiques auxquelles il faut réfléchir davantage avant de les adopter du fait de leur complexité administrative ou de leur impact important sur la population. C'est à ce niveau que le rôle du Sénat, s'il est bien joué, devient vraiment complémentaire de celui de la Chambre des communes.

It's a lengthy quote, but I feel Professor Rémillard aptly expresses my vision of the role of the chambers, and the role of Senate debates.

My first question is as follows: What is the role of the government group in the Senate? The Senate is the legislative chamber that complements the House of Commons, but it has a role to play in the study and amendment of bills, and government bills in particular. Accordingly, the government must have representatives and tools that enable it to propose and defend its bills, and move its legislative agenda forward. In addition, senators must have the opportunity to question those government representatives about those bills. It's the government's presence in the Senate that makes this dialogue with the House of Commons possible when there's a divergence of views between the House and the Senate.

Naturally, the Senate also has an investigative role. For this reason as well, the government needs to be represented in the Senate, and its representatives must be able to answer senators' questions.

Thirdly, the Senate is the voice of regions and minorities that have no voice. This means the government must have representatives in the Senate who can liaise with senators and report their grievances and other remarks to the government, as Senator Harder has often suggested.

To conclude on the point of government representation in the Senate, the fact is that, for the Senate to fully play its role, and for senators to do their work better, there must be a government group in the Senate. I would note, in fact, that after flirting with the contrary idea, the Trudeau government came to the same conclusion when it set up a small partisan group that is present to defend the government's policies and represent the government in the Senate. I noticed this week that it's been given the abbreviation GRT, for "Government Representative Team." It's a team that represents the government, and I think the move is appropriate and desirable.

As for the opposition's role in the Senate, while I firmly believe there must be an organized government group, I also believe that, as a corollary, there must be an organized opposition group to facilitate the organization of debates. This approach is in keeping with historic traditions and democratic values, gives those who oppose the government the democratic means to make their case, and makes the Senate more effective by enabling it to play its role fully.

The presence of an organized opposition facilitates the organization of debates in several ways. Adversarial debates are a fundament of our parliamentary system. It is easy to understand why having two structured sides favours the organization of adversarial debates. It ensures that both sides of the coin are seen. Furthermore, it's often said that enlightenment comes when ideas

C'est une longue citation, mais le professeur Rémillard traduit bien ma vision du rôle des chambres et des débats au sein du Sénat.

Ma première question est la suivante : quel est le rôle du groupe gouvernemental au Sénat? Le Sénat est la chambre législative complémentaire à la Chambre des communes, mais il a un rôle à jouer dans l'étude et la modification des projets de loi, en particulier ceux qui sont présentés par le gouvernement. Le gouvernement doit donc disposer de représentants et d'outils lui permettant de proposer et de défendre ses projets de loi et de faire avancer son programme législatif. Également, les sénateurs doivent avoir l'occasion de questionner ces représentants du gouvernement au sujet de ces projets de loi. C'est la présence du gouvernement au Sénat qui permet ce dialogue avec la Chambre des communes en cas de divergence de points de vue entre celle-ci et le Sénat.

Évidemment, le Sénat a également un rôle d'enquêteur. Il est donc nécessaire que le gouvernement y soit représenté et que ses représentants puissent répondre aux questions des sénateurs.

Troisièmement, le Sénat est le porte-parole des régions et des minorités, ceux qu'on appelle les « sans voix ». Le gouvernement doit donc y avoir des représentants qui feront le lien avec les sénateurs, qui pourront, comme le propose souvent le sénateur Harder, rapporter au gouvernement les doléances ou autres remarques des sénateurs.

En conclusion, sur le point de la représentation du gouvernement au Sénat, pour que le Sénat puisse pleinement jouer son rôle et que les sénateurs puissent mieux faire leur travail, il doit y avoir un groupe gouvernemental au Sénat. Je constate, d'ailleurs, qu'après avoir flirté avec l'idée contraire, le gouvernement Trudeau est arrivé à la même conclusion en installant un petit groupe présent et partisan qui défend les politiques du gouvernement et joue le rôle de représenter le gouvernement au Sénat. J'ai constaté cette semaine qu'on lui donnait le sigle GRT, « *Government Representative Team* ». C'est une équipe qui représente le gouvernement, et je pense que c'est à bon escient et souhaitable.

En ce qui concerne le rôle de l'opposition au Sénat, je crois fermement qu'il doit y avoir un groupe gouvernemental organisé. Je crois également, en contrepartie, qu'il doit y avoir un groupe d'opposition organisé afin de faciliter l'organisation des débats. Cela respecte les traditions historiques et les valeurs démocratiques, permet d'assurer que les opposants au gouvernement aient des moyens démocratiques de faire valoir leur point de vue, et rend le Sénat plus efficace en lui permettant de jouer pleinement son rôle.

La présence d'une opposition organisée facilite l'organisation des débats de plusieurs façons. Les débats contradictoires sont à la base de notre système parlementaire. Il est facile de comprendre que le fait d'avoir deux côtés structurés favorise l'organisation de débats contradictoires. On s'assure de voir les deux côtés de la médaille. En outre, on dit souvent que du choc des idées jaillit la

collide. In the face of a partisan government group, those who do not adhere to that government's philosophy must be able to come together to state their case.

The presence of an organized opposition is also in keeping with historical traditions. The Senate is based on the Westminster model. The Fathers of Confederation chose this model because they thought it was democratic, effective and the best way to represent the interests of the populace. They deliberately chose to structure the Senate on this model, with a government side and an opposition side. With the Royal Proclamation of 1867, the government of Sir John A. Macdonald appointed 25 Liberal senators who formed a caucus with a Leader of the Opposition named Luc Letellier de Saint-Just, a ferociously partisan Liberal.

The Senate's originators could just as well have structured the Senate differently, by appointing only senators who are unaffiliated with a political party, and by having neither a government side nor an opposition side. But this they did not do. The Fathers of Confederation did not want an advisory committee; they wanted a legislative chamber where debates take place. I think it's their wisdom that led them to make this choice. They understood that organizing a parliament into two opposing sides was the best way to ensure that democratic values are protected, and that the Senate can play its part fully.

The presence of an organized opposition also respects democratic values. Adversarial debates are not the exclusive preserve of Westminster parliaments. It is inherent to democracy that viewpoints opposing that of the government can be expressed within a parliament. I have found no examples — if you have, please let me know — of a parliament without an organized opposition, except, of course, dictatorships. It is obvious that, in a democratic debate, the two sides should be organized and able to express their different points of view, especially those which diverge from the government's viewpoint.

The role of the Loyal Opposition in a democracy is vital. That role is to represent those who are opposed not only to a bill, but also, to the government's general policy orientation. The opposition makes it possible to channel opposition to the government that is not expressed in the streets, but through Parliament, in a civilized manner, drawing a distinction between the government's legitimate desire for change, and a revolutionary desire for regime change. The presence of an opposition in Parliament also lets those opposed to the government know that, ultimately, even though the government can use its majority and decide as it sees fit, at least the minority will have had the chance to express its view and to be heard and defended, which is also an important aspect of the process.

Obviously, the Senate also acts as a counter-weight in relation to the substance of bills. This role needs to be stressed when looking at the parliamentary system in its current form. It is well-known that the prime minister is very powerful, and that he controls the executive, which enables him to control the House of

lumière. Face à un groupe partisan du gouvernement, ceux qui n'adhèrent pas à la philosophie de ce gouvernement doivent pouvoir se regrouper pour faire valoir leur point de vue.

La présence d'une opposition organisée respecte également les traditions historiques. Le système de Westminster est à la base du Sénat. Les Pères de la Confédération ont choisi ce modèle, car ils le trouvaient démocratique, efficace, et le meilleur moyen de représenter les intérêts de la population. Ils ont délibérément choisi d'organiser le Sénat en se basant sur ce modèle, avec un côté gouvernemental et un côté d'opposition. Avec la proclamation royale de 1867, le gouvernement de Sir John A. Macdonald a nommé 25 sénateurs libéraux qui se sont regroupés en caucus avec un chef de l'opposition, Luc Letellier de Saint-Just, un libéral féroce partisan.

Les initiateurs du Sénat auraient très bien pu structurer le Sénat différemment, en ne nommant que les sénateurs non affiliés à un parti et en n'ayant ni côté gouvernemental ni opposition, mais ils ne l'ont pas fait. Les Pères de la Confédération ne voulaient pas d'un comité consultatif, mais plutôt une chambre législative où il y a des débats. Je crois que c'est en raison de leur sagesse. Ils ont compris que l'organisation d'un Parlement en deux côtés opposés était la meilleure façon de veiller à ce que les valeurs démocratiques soient protégées et que le Sénat puisse jouer pleinement son rôle.

La présence d'une opposition organisée respecte également les valeurs démocratiques. Le fait d'avoir des débats contradictoires n'est pas limité au Parlement de type Westminster. Il est inhérent à la démocratie de permettre des points de vue contraires à ceux du gouvernement et de pouvoir s'exprimer à l'intérieur d'un Parlement. Je n'ai pas trouvé d'exemples — si vous en trouvez, dites-le-moi — de Parlement sans opposition organisée, sauf, évidemment, dans le cas de dictatures. C'est l'évidence même, dans le cadre d'un débat démocratique, que les deux côtés soient organisés et puissent exprimer leurs différents points de vue, surtout ceux qui diffèrent de ceux du gouvernement.

Le rôle de la loyale opposition est vital en démocratie. Il s'agit de représenter ceux qui s'opposent non seulement à un projet de loi, mais aussi à la politique générale du gouvernement. L'opposition permet de canaliser au Parlement une opposition au gouvernement qui ne s'exprime pas dans la rue, mais au Parlement, de façon civilisée, en faisant une distinction entre la volonté légitime de changement du gouvernement et une volonté révolutionnaire associée à un changement de régime. La présence d'une opposition au Parlement permet aussi à ceux qui s'opposent au gouvernement de savoir que, à la fin, même si le gouvernement pourra utiliser sa majorité et prendre une décision comme bon lui semble, au moins la minorité aura eu la chance d'exprimer son point de vue et aura l'impression d'avoir été entendue et défendue, ce qui est aussi un aspect important du processus.

Évidemment, le Sénat joue aussi un rôle de contre-pouvoir en ce qui concerne la substance des projets de loi. Il est important d'insister sur le rôle de contre-pouvoir du Sénat lorsqu'on regarde le système parlementaire tel qu'il existe actuellement. On sait très bien que le premier ministre est très puissant et qu'il contrôle

Commons and therefore win the votes there. We must therefore ask what would happen to the counter-weight in relation to the substance of bills — a counter-weight that can have a major influence on the Canadian public, and can make important changes.

You might respond that this is the media's role. Sure, the media can draw people's attention to a matter, but at the end of the day, if the government decides to abuse its power, it will be able to do so anyway. You might retort that the courts are there for that. Sure, they can act when the constitutionality of a law can be reviewed, but if the radical changes are being made within the constitutional framework, the last bulwark against such radical changes contained in a statute is the Senate, and I think it's important we be able to play that role fully.

[English]

How could the Senate play its role as a legislative chamber if opponents to a bill are systematically disadvantaged vis-à-vis the government side? Are we really to believe that the government leader will act as an honest broker regarding government legislation and will provide all senators with facts and arguments against the government's position? We can look at the research briefings provided by Senator Harder to see that only one side of the coin will be offered by the Government Representative team, the GRT, and it's normal. It's their job. How can the Senate do its job of sober second thought if the government alone can dictate how and when debates will be held?

How can the Senate play its role as the “grand inquest of the nation,” as stated by the Supreme Court and quoted by Justice Binnie in his report, if the opposition — those who are by definition most interested in making the government more accountable — does not have the rights and privileges allowing them to ask the tough questions? How can the Senate adequately represent the minorities and those who are powerless to speak for themselves if the government can silence them because it is the only one with resources and tools?

[Translation]

Let me say a word about the ad hoc opposition model advocated by Senator Harder. In that model, only the government would have specific resources and tools. The idea that the opposition should organize day by day, based on topics, strikes me as impracticable and anti-democratic, and flies in the face of our traditions. How could a credible opposition to a bill be mounted if you have just a few days to approach the roughly 100 senators who are neither chairs nor members of the government team, while the government group is organized and supported by the entire ministerial and bureaucratic machine? The government would be the only one running the show, and the Senate would no longer play any useful role.

l'exécutif, ce qui lui permet de contrôler la Chambre des communes, donc de gagner les votes. Donc, où se situerait le contre-pouvoir en ce qui concerne la substance d'un projet de loi qui pourrait influencer de façon importante sur la population canadienne ou qui pourrait apporter des changements importants?

Vous me direz que c'est le rôle des médias. Oui, les médias peuvent attirer l'attention, mais en fin de compte, si le gouvernement décide d'abuser de son pouvoir, il pourra le faire quand même. Vous me direz qu'il y a les tribunaux. Oui, lorsqu'il y a un contrôle de la constitutionnalité d'une loi, mais si ces changements brusques se font à l'intérieur du cadre constitutionnel, le dernier rempart à ces changements brusques de substance au sein d'une loi, c'est le Sénat, et il m'apparaît important que nous puissions exercer ce rôle pleinement.

[Traduction]

Comment le Sénat peut-il jouer son rôle à titre de Chambre législative si les opposants à un projet de loi se retrouvent systématiquement en situation de désavantage par rapport au gouvernement? Peut-on vraiment croire que le leader du gouvernement agira à titre d'intermédiaire impartial et qu'il fournira à tous les sénateurs les faits et arguments contre la position du gouvernement sur les mesures législatives? D'après les comptes rendus d'étude présentés par le sénateur Harder, on constate que l'équipe du représentant du gouvernement ne présentera qu'un seul côté de la médaille, et c'est normal. C'est son travail. Comment le Sénat peut-il s'acquitter de son travail de second examen objectif si le gouvernement peut à lui seul dicter le moment des débats et la façon dont ils se dérouleront?

Comment le Sénat peut-il jouer son rôle à titre de « grand enquêteur de la nation », comme l'ont dit la Cour suprême et le juge Binnie dans son rapport, si l'opposition — ceux qui veulent améliorer la reddition de comptes du gouvernement — n'a pas les droits et privilèges qui lui permettent de poser les questions difficiles? Comment le Sénat peut-il représenter adéquatement les minorités et ceux qui ne peuvent pas se faire entendre si le gouvernement peut taire leur voix parce qu'il est le seul à avoir les ressources et les moyens?

[Français]

Un mot également sur l'opposition ad hoc, défendue par le sénateur Harder. Dans le modèle proposé par le sénateur Harder, seul le gouvernement disposerait de ressources et d'outils spécifiques. L'idée que l'opposition devrait s'organiser au jour le jour, selon les sujets, m'apparaît impracticable, antidémocratique et fait fi de nos traditions. Comment arriverait-on à présenter une opposition crédible à un projet de loi si on devait approcher en quelques jours les quelque 100 sénateurs qui ne sont ni présidents ni membres de l'équipe du gouvernement, et cela, face à un groupe gouvernemental organisé, soutenu par toute la machine ministérielle et bureaucratique? Le gouvernement serait le seul maître à bord et le Sénat ne jouerait plus aucun rôle utile.

The Senate proposed by the government is a way to kill opposition to the government. It turns the Senate into one big and powerless advisory committee, more akin to a group of bureaucrats than legislators. That was obviously not the intent of the Fathers of Confederation. It's clear to me that an organized opposition, with access to resources and tools, is necessary.

Here are a few guiding principles that the Senate should follow in making decisions about the presence of an opposition. Firstly, there needs to be a principle of reciprocity with the government. This means the opposition group should have resources and tools substantially equivalent to those available to the government group, as is currently the case under our rules and practices, since that is in keeping with the principles of parliamentary democracy. Our Liberal colleagues can confirm that the Conservatives have not used their majority in recent years to crush the Liberals or sweep away the opposition. On the contrary, the opposition's resources were increased. The Liberal opposition was treated with respect, and always had the space necessary to assert its point of view.

Another principle is that the opposition must be credible.

[English]

The opposition in the Senate must be credible. It cannot be seen as a puppet of the government. Therefore, the official opposition must be composed of senators who oppose the general philosophy of the government. The easiest way is to recognize that the official opposition should be linked to one of the opposition parties in the house. This does not mean that the opposition may not agree with a specific element of the government's agenda, or that other senators who support the general philosophy of the government of the day cannot oppose a specific element.

[Translation]

Thirdly, the consensual nature of changes should be respected. Changes to the Rules must be based on a consensus, except in extreme cases. I stress that when the Conservatives had a majority in the Senate, they made no changes to the Rules without achieving a consensus.

[English]

The *Rules of the Senate* have evolved over the years to make the institution better. Right after Confederation, there was practically no structure to debates. This slowly evolved in order to strike a balance between efficiency and democratic rights. Major change, most importantly in 1906 and 1991, occurred after major crises when the Senate was more or less paralyzed. Some will say that the opposition abused its powers, but now, what would justify the destruction of the opposition?

Le Sénat proposé par le gouvernement est une façon de tuer l'opposition au gouvernement. C'est de faire du Sénat l'équivalent d'un grand comité consultatif, sans pouvoir, comme un groupe de bureaucrates et de non-législateurs. Cette façon de faire tuerait le Sénat et le transformerait en un groupe consultatif de bureaucrates. Ce n'était évidemment pas l'intention des Pères de la Confédération. Pour moi, il est clair qu'il faut une opposition organisée qui dispose de ressources et d'outils.

Voici quelques principes directeurs que le Sénat devrait suivre dans ses décisions sur la présence d'une opposition. Premièrement, il faut un principe de réciprocité avec le gouvernement. En fait, le groupe de l'opposition devrait avoir des ressources et des outils sensiblement équivalents à ceux dont dispose le groupe gouvernemental, comme c'est le cas en ce moment selon nos règlements et nos pratiques, parce que cela est conforme aux principes de la démocratie parlementaire. Nos collègues libéraux pourront le confirmer, les conservateurs ne se sont pas servis de leur majorité, au cours des dernières années, pour écraser les libéraux ou pour balayer l'opposition. Au contraire, leurs ressources ont été augmentées. L'opposition libérale a été traitée avec respect et a toujours eu l'espace nécessaire pour faire valoir son point de vue.

Il y a aussi le principe de la crédibilité de l'opposition.

[Traduction]

L'opposition au Sénat doit être crédible. Le Sénat ne peut pas être perçu comme étant la marionnette du gouvernement. Par conséquent, l'opposition officielle doit être composée de sénateurs qui s'opposent à la philosophie générale du gouvernement. Pour ce faire, la plus facile consiste à reconnaître que l'opposition officielle doit être associée à l'un des partis de l'opposition de la Chambre. Cela ne signifie pas que l'opposition ne peut accepter un élément du programme du gouvernement ou que d'autres sénateurs qui appuient la philosophie générale du gouvernement ne peuvent pas s'opposer à un élément précis.

[Français]

Troisièmement, il y a le principe du respect du caractère consensuel des changements. Les changements au Règlement doivent être faits en fonction d'un consensus, sauf dans des cas extrêmes. Je souligne que les conservateurs, alors qu'ils avaient la majorité au Sénat, n'ont apporté aucun changement au Règlement sans obtenir un consensus.

[Traduction]

Le *Règlement du Sénat* a évolué au fil des années, pour rendre l'institution meilleure. Au lendemain de la Confédération, les débats n'étaient presque pas structurés. La situation a peu à peu évolué, pour atteindre un équilibre entre l'efficience et les droits démocratiques. D'importants changements ont été apportés après les grandes crises alors que le Sénat était plus ou moins paralysé, surtout en 1906 et en 1991. Certains diront que l'opposition a abusé de ses pouvoirs, mais qu'est-ce qui justifierait aujourd'hui la destruction de l'opposition?

I believe that the work that the Senate has done this spring, especially on Bills C-7, C-10 and C-14, shows that the system we have in place now actually works and that an organized opposition helps make the Senate more meaningful and effective.

Colleagues, I invite you to be careful. Shutting down the opposition in the Senate under the pretext that opposing the government is being too partisan is clearly anti-democratic. And this scenario will have grave consequences. After the opposition in the Senate, who would be the next victims of this phony war against partisanship? Caucuses in the house? Political parties?

[Translation]

Lastly, I'd like to talk to you about the role of the caucuses. Is there room for parliamentary groups in the Senate? I believe there is. I'm pleased to see that the idea of having 105 free agents has few advocates. A consensus appears to be developing around the idea that senators should be able to form parliamentary groups. Let's explore why.

Firstly, it would help the Senate function. As Senator Harder has noted, groups, especially groups that promote the presence and participation of senators in debates and committees, help the Senate function better. The role of the caucuses also helps senators work better. Resources, knowledge and experience can be shared, and people can be mentored. Parliamentary groups make it possible to exchange viewpoints, to better understand the positions of colleagues with special experience, and to better comprehend how a public policy would influence a region or population group.

As Senator Joyal explained in his remarks to Senator Harder, the presence of caucuses will reduce the government's temptation to divide and conquer. Senator Harder remained silent on this aspect, but in his view, caucuses would merely be administrative structures, and so would an organized opposition. The senator does not seem to believe in structured and organized parliamentary groups. With respect, I find his vision too bureaucratic, and I think it would turn the Senate into a big, powerless advisory committee.

The role of caucuses is also important when we examine issues associated with the organization of parliamentary groups. This raises the question of whether parliamentary groups that are not necessarily affiliated with political parties are feasible. The issues raised are as follows: On what basis should senators be allowed to affiliate, if not their membership in a political party? Furthermore, should participation in a group be mandatory or optional? What resources and tools should be made available to the parliamentary groups? Those are three important questions, but before we answer them, I'd like to address the issue of regional caucuses.

Je crois que le travail réalisé par le Sénat au printemps, surtout pour les projets de loi C-7, C-10 et C-14, montre que le système en place fonctionne et qu'une opposition organisée accroît la pertinence et l'efficacité du Sénat.

Chers collègues, je vous invite à la prudence. L'élimination de l'opposition au Sénat sous prétexte qu'elle est trop partisane serait un geste antidémocratique, et elle entraînerait de graves conséquences. Après l'opposition au Sénat, quelles seront les prochaines victimes de cette fausse lutte contre la partisanerie? Les caucuses de la Chambre? Les partis politiques?

[Français]

Finalement, j'aimerais vous parler du rôle des caucuses. Y a-t-il une place pour les groupes parlementaires au Sénat? Je crois que oui. Je constate avec satisfaction que l'idée d'avoir 105 électrons libres n'a pas beaucoup d'adeptes. Il semble se développer un consensus voulant que les sénateurs puissent former des groupes parlementaires, et voyons pourquoi.

Premièrement, cela favoriserait le fonctionnement du Sénat. L'organisation en groupe permet au Sénat de mieux fonctionner, comme l'a souligné le sénateur Harder, notamment les groupes qui permettent d'assurer la présence et la participation des sénateurs aux débats et aux comités. Le rôle des caucuses permet également aux sénateurs de mieux faire leur travail. Il peut y avoir un partage de ressources, un partage de connaissances, d'expérience, de mentorat. Les groupes parlementaires permettent d'échanger, de mieux comprendre le point de vue de collègues ayant une expertise particulière, de mieux saisir comment une politique publique influencerait sur une région ou un groupe de la population.

Comme le sénateur Joyal l'a expliqué lors de ses remarques au sénateur Harder, la présence de caucus réduira la tentation du gouvernement de mieux diviser pour régner. Le sénateur Harder est resté muet sur cet aspect, mais pour lui, les caucuses ne seraient que de simples structures administratives, comme c'est le cas pour une opposition organisée. Le sénateur ne semble pas croire aux groupes parlementaires structurés et organisés. Avec respect, je trouve sa vision beaucoup trop bureaucratique, et elle aurait pour effet de transformer le Sénat en un gros comité consultatif qui n'aurait aucun pouvoir.

Le rôle du caucus est également important lorsqu'on examine des questions liées à l'organisation des groupes parlementaires. Cela soulève la question à savoir si on peut avoir des groupes parlementaires qui ne sont pas nécessairement affiliés à des partis politiques. Les questions soulevées sont les suivantes : sur quelle base les sénateurs devraient-ils pouvoir s'affilier, si ce n'est pas en fonction de leur adhésion à un parti politique? Également, la participation à un groupe devrait-elle être obligatoire ou optionnelle? Quels seraient les ressources et les outils dont devraient disposer les groupes parlementaires? Ce sont trois questions importantes, mais avant d'y répondre, j'aimerais aborder la question des caucuses régionaux.

I've given some thought to this concept of regional caucuses. I share the worry that many of you have expressed about the Government Leader's idea in that regard. I won't revisit all the arguments that have been made against the concept, but I'd like to add a few.

[English]

First, it is wrong to say that regional caucuses are respectful of the original Senate. The Senate was organized in political caucuses from day one. As I said earlier, that was a deliberate choice of the Fathers of Confederation and other political actors of the day. The original Senate was Conservative on one side and Liberal on the other. We may think this should be changed now, but, please, let's not be revisionist and propagate a myth about what the Senate was in 1867.

[Translation]

In addition, I cannot agree with the idea that the Senate must be divided into regional caucuses if it is to play its role as defender of the regions. The Senate is a defender of minorities. Should we have a caucus based on gender, religion, language, sexual orientation? That would be ridiculous. Should we split into francophone and anglophone caucuses? That's unthinkable. But that is what they do in Belgium, where certain parliamentary groups are divided by language. In Canada, we've chosen to do things differently, because we understood the dangers of such a sectarian approach from the outset. We understood the benefits of parliamentary groups that help us iron out our differences, rather than exacerbate them.

What organizing principle should the senators choose, then? In a democracy, political parties develop electoral programs that are presented to voters, who make electoral choices accordingly. Therefore, it's normal that these same parties, which are represented in Parliament, carry out the debates and play the role the electorate has entrusted to them.

The model in which the parliamentary groups follow party affiliation is the most popular model in the world. Certain parliaments have more direct connections with political parties. In other cases, such as the European Parliament, the connection is more indirect, but I have been unable to find any parliaments where the parliamentary activity — the democratic debate — is not organized based on a general political philosophy that develops or defends a certain vision of society. Yes, there are independent, unaffiliated parliamentarians. There are groups like the cross-benchers in the House of Lords, which are more administrative in nature. But groups based on a political philosophy are a constant, and the reason is simple: these groups are natural, and they're legitimized by the electoral process.

J'ai fait quelques réflexions sur cette notion de caucus régionaux. Je partage l'inquiétude de plusieurs d'entre vous devant l'idée avancée par le leader du gouvernement d'avoir des caucus régionaux. Je ne reviendrai pas sur tous les arguments qui ont été présentés à l'encontre de ce concept, mais j'aimerais en ajouter certains.

[Traduction]

Tout d'abord, il est faux de dire que les caucus régionaux respectent le Sénat d'origine. Le Sénat était organisé selon des caucus politiques dès le départ. Comme je l'ai dit plus tôt, c'était un choix délibéré des Pères de la Confédération et d'autres acteurs politiques de l'époque. À l'origine, au Sénat, il y avait d'un côté les conservateurs et de l'autre, les libéraux. Nous pensons peut-être devoir le changer aujourd'hui, mais de grâce, ne soyons pas révisionnistes en propageant un mythe sur le fonctionnement du Sénat en 1867.

[Français]

Aussi, je ne peux pas souscrire à l'idée que, pour jouer son rôle de défenseur des régions, le Sénat doit être divisé en caucus régionaux. Le Sénat est le défenseur des minorités. Devrions-nous avoir un caucus basé sur le genre, la religion, la langue, ou l'orientation sexuelle? Ce serait ridicule. Devrions-nous avoir des caucus divisés pour les francophones et pour les anglophones? C'est impensable. Cependant, c'est le cas en Belgique. Certains groupes parlementaires sont divisés par la langue. Au Canada, nous avons choisi de faire les choses différemment, parce que, dès le début, nous avons compris les dangers d'une telle approche sectaire. Nous avons compris les bienfaits des groupes parlementaires qui nous permettent d'aplanir nos différences et de ne pas les exacerber.

Donc, sur quelle base les sénateurs devraient-ils s'appuyer? Les partis politiques sont, au sein de la démocratie, des entités qui élaborent les programmes électoraux qui sont présentés aux électeurs et qui motiveront leur vote. Il est donc normal que ces mêmes partis, qui sont représentés au Parlement, soient les acteurs des débats et jouent le rôle que l'électorat leur a confié.

Le modèle selon lequel les groupes parlementaires suivent les partis est le modèle le plus populaire dans le monde. Certains parlements ont des liens plus directs avec les partis politiques. Dans d'autres cas, comme le Parlement européen, le lien est plus indirect, mais je n'ai trouvé aucun cas de Parlement où la vie parlementaire, le débat démocratique ne sont pas organisés en fonction d'une philosophie politique générale qui développe une certaine vision de la société ou qui la défend. Oui, il y a des parlementaires indépendants, sans appartenance. Il y a des groupes comme les *cross-benchers* de la Chambre des lords qui sont des groupes plutôt administratifs. Il y a toujours des groupes qui sont fondés sur une philosophie politique, et la raison en est simple : ces groupes sont naturels et ils sont légitimés par le processus électoral.



It's worth remembering that, immediately after being ejected from the national caucus, our Liberal colleagues saw fit to regroup as a caucus. Despite Mr. Trudeau's assertion that there were no longer any Liberal senators, they formed a caucus under the Liberal banner. They showed their desire to maintain ties with their political family: the Liberal Party of Canada. They did this as a bloc, without dividing along regional or linguistic lines. This is an interesting reflex, because it demonstrates the need, on the part of many senators, to come together around common values, and pool their resources and skills. Their action was partly dictated by the message the electorate expressed in support of the Liberal platform. Based on all this, I believe it will be up to the senators themselves to decide with whom they wish to form a group. I don't see why they should be forbidden from forming groups based on their political philosophy. The freedom of senators should be respected. Should participation in a parliamentary group be mandatory? That is another sub-question.

I should stress that according to the model advocated by Senator Harder, the answer would be yes. Each senator would be forced to take part in a regional caucus. In exchange, the regional caucuses would be required to accept all senators from that region. I don't believe in a coercive model. I don't see how it can facilitate the management of the Senate. It's disrespectful of senators' rights, especially their freedom of association. Certain senators prefer to work alone, and consider themselves lone wolves. I don't share that philosophy, but I respect it. People should not be chained to groups of varying artificiality. Each person's freedom should be respected.

What resources and tools should parliamentary groups have? I think that while membership in a parliamentary group should not, as Senator Harder proposes, be mandatory, it should be encouraged. I firmly believe in the virtues of parliamentary groups, and I think they should have resources to organize their work and coordinate their activities, and specific tools to organize their debates. This would not necessarily be at the same level as the government and the official opposition, since those two groups have a precise role to play, but the other parliamentary groups should also have formal recognition. Each group should be free to structure itself as its members wish, and to discipline its members. Once again, the freedom of each person should be respected.

I was told that I had an hour and forty-five minutes. Accordingly, the presentation I prepared is roughly 30 minutes in length. There are points that I would like the committee to consider, and that I think should be stressed. The report that the committee recently submitted is a good basis for discussions about the changes that might be made to the Senate. However, I have a few suggestions.

My first suggestion is about question period. Asking the government to account for its actions is an essential senatorial function. In fact, it's a mandatory rule in several deliberative

Souvenons-nous que, lorsqu'ils ont été éjectés du caucus national, nos collègues libéraux ont tenu à se regrouper tout de suite après en caucus. Malgré le fait que M. Trudeau ait déclaré qu'il n'y avait plus de sénateurs libéraux, ils ont formé un caucus sous la bannière libérale. Ils ont montré leur volonté de maintenir le lien avec leur famille politique, le Parti libéral du Canada. Ils l'ont fait en bloc sans se diviser sur des bases régionales ou linguistiques. Ce réflexe est intéressant, car il démontre la nécessité pour un bon nombre de sénateurs de se regrouper autour de valeurs communes et de mettre en commun leurs ressources et leurs compétences. Une partie de leur action était dictée par le message qu'a communiqué l'électorat en appuyant le programme libéral. Je crois donc que ce sera aux sénateurs eux-mêmes de décider avec qui ils veulent se regrouper. Je ne vois pas pourquoi on devrait les empêcher de se regrouper selon leur philosophie politique. Il faut respecter la liberté des sénateurs. Est-ce que la participation à un groupe parlementaire devrait être obligatoire? Voilà une autre sous-question.

Je souligne que, selon le modèle défendu par le sénateur Harder, la réponse serait oui. Chaque sénateur serait forcé de participer à un caucus régional. En contrepartie, les caucus régionaux devraient accepter tous les sénateurs de cette région. Je ne crois pas en un modèle coercitif. Je ne vois pas comment cela peut faciliter la gestion du Sénat. C'est irrespectueux des droits des sénateurs, plus particulièrement du droit de s'associer avec qui ils veulent. Certains sénateurs aiment mieux travailler seuls, et se considèrent comme des loups solitaires. Je ne partage pas cette philosophie, mais je la respecte. Il ne faut pas enchaîner les gens à des regroupements plus ou moins artificiels. Il faut respecter la liberté de chacun.

Quels sont les ressources et outils dont les groupes parlementaires devraient disposer? Je crois que l'appartenance à un groupe parlementaire, sans être obligatoire, comme le propose le sénateur Harder, devrait être encouragée. Je crois fermement aux vertus de groupes parlementaires, je crois qu'ils devraient disposer de ressources pour l'organisation de leurs travaux et la coordination de leurs activités, et d'outils spécifiques dans l'organisation de leurs débats. Ce ne serait pas nécessairement au même niveau que le gouvernement et que l'opposition officielle, puisque ces derniers ont un rôle précis à jouer, mais les groupes parlementaires tiers devraient également avoir le droit de cité. Chacun des groupes devrait avoir la liberté de se structurer comme ses membres le désirent et de discipliner ses membres. Il faut, encore une fois, respecter la liberté de chacun.

On m'a dit que je disposais de 1 h 45. Je me suis donc permis de préparer une présentation d'une trentaine de minutes. Il y a des points sur lesquels j'aimerais que le comité se penche et que je tiens également à souligner. Le rapport que le comité a présenté récemment constitue une bonne base de discussions pour ce qui est des changements que nous pourrions apporter au Sénat. Toutefois, j'aurais quelques suggestions.

Ma première suggestion concerne la période des questions. Le fait de demander au gouvernement de rendre des comptes sur ses actions est une fonction essentielle des sénateurs. C'est d'ailleurs

assemblies. In municipal politics, where I come from, a question period is essential to the validity of a meeting. Without a question period, a municipal council meeting is considered invalid. The reason is that it's an essential element of democracy.

We might review the question period rules, notably regarding the presence of ministers, the length of the question and answer period, and the order of precedence, and make recommendations. And we should review the rules concerning written questions. Should there be a time limit for tabling a reply? Yesterday, a written reply was tabled in response to a question about the time available to the government to reply to a written question. Yesterday, in its reply, the government stated that 45 days would be a reasonable amount of time for it to provide the information requested. I think we should review this aspect in our rules, and specify that, to better ensure responsibilities are met, the government must reply within 45 days. For the moment, there is no time limit in the Senate for tabling a reply, whereas the House of Commons specifies a time limit.

As we know, committees are a treasure of the Senate. The Committee on Modernization should consider the role of committees within our institution, and the expectations we should have about the way they function. In particular, the committee should consider the following questions: Should the committee's mandates be reconsidered? The mandate descriptions should be modernized to better reflect 21st century Canada. Certain challenges facing our society should be included in the committee mandates. Should there be more committees, each having fewer members? This would increase the number of studies and provide more direction with respect to everyone's work. Should committees have special budgets to hire researchers? This request, or suggestion, is often heard. It's an issue we should consider. Should committee reports allow for the expression of dissenting views? Should committees be able to meet while the Senate is sitting? Should committees be able to meet by telephone in the event of an emergency? How might committee chairs use question period more effectively to report on their work?

To better connect with citizens, we should make more use of the petition system. If a written or electronic petition obtains a certain level of support, the subject matter should be brought up in the Senate, and, if necessary, studied in committee. It would be a good way to get in tune with the Canadian public, and to bring debates to the chamber that are topical in civil society, even if no critics have been assigned to the topics in the Senate.

une règle obligatoire dans plusieurs assemblées délibérantes. Dans le milieu municipal d'où je viens, la tenue d'une période de questions est une condition essentielle à la validité de la réunion. Sans période de questions, l'assemblée d'un conseil municipal devient nulle. Pourquoi? Parce que c'est un élément essentiel de la démocratie.

On pourrait revoir les règles de la période de questions, notamment en ce qui concerne la présence des ministres, la durée de la période des questions et réponses, de même que l'ordre de préséance, et formuler des recommandations. Nous devrions aussi revoir les règles relatives aux questions écrites. Devrait-on disposer d'un délai? Hier, une réponse écrite a été déposée à une question qui portait sur le délai du gouvernement pour répondre à une question écrite. Le gouvernement nous a indiqué, dans sa réponse d'hier, qu'un délai de 45 jours serait raisonnable pour lui permettre de fournir l'information requise. Je crois qu'on devrait prévoir cet aspect dans nos règles et y indiquer qu'une réponse doit être donnée par le gouvernement dans un délai de 45 jours pour assurer une meilleure responsabilisation. En ce moment, il n'existe aucun délai au Sénat pour répondre à ce genre de question, alors qu'un délai existe à la Chambre des communes.

Comme on le sait, les comités sont un joyau du Sénat. Le Comité sur la modernisation devrait se pencher sur le rôle des comités au sein de notre institution et sur les attentes que nous devrions avoir par rapport à leur fonctionnement. Plus particulièrement, le comité devrait se pencher sur les questions suivantes. Devrait-on revoir le mandat des comités? La description des mandats devrait être modernisée de façon à mieux correspondre au Canada du XXI<sup>e</sup> siècle. Certains défis de notre société devraient être inclus dans les mandats des comités. Devrait-il y avoir plus de comités, qui seraient composés de moins de membres? Cela permettrait de multiplier les études et de mieux cibler le travail de chacun. Les comités devraient-ils disposer de budgets particuliers pour engager des chercheurs? On entend souvent cette demande ou cette suggestion. C'est un élément sur lequel on devrait se pencher. Les rapports des comités devraient-ils inclure la possibilité de présenter des avis dissidents? Devrait-on permettre aux comités de siéger en même temps que le Sénat? Devrait-on permettre aux comités de se réunir par téléphone en cas d'urgence? Comment les présidents des comités pourraient-ils utiliser de façon plus efficace la période des questions pour faire rapport de leurs travaux?

Pour être à l'écoute des citoyens, nous devrions utiliser davantage le système de pétitions. Dans le cas du dépôt de pétitions écrites ou électroniques, lorsqu'elles ont obtenu un certain appui, le sujet de ces pétitions émanant de la population devrait faire l'objet d'une interpellation au Sénat et, si nécessaire, d'une étude en comité. Ce serait une bonne façon de se mettre au diapason de la population canadienne et d'amener en Chambre des débats qui sont d'actualité dans la société civile, même si ces sujets n'ont pas de porte-parole au sein du Sénat.

I would also like address the importance of our regions. We're seeking ways to listen to the regions better. I am pleased to see that the interim report's recommendations include the idea of systematically including regional impacts in committee studies. When a bill has a special impact on a region, it would be an excellent idea to attach a note to the report. And one additional element should be added to this initiative. For example, when a bill has a special impact on the provinces, why not invite representatives from the provinces, from intergovernmental affairs ministries, or from provincial health ministries, to testify before a Senate committee of the whole about the effect of the policy or bill? It would give the provincial ministers the opportunity to express their views, and would enable the Senate to comprehend the importance and the impact of the bill on the various provinces.

I also think we should consider creating regional senate commissions for each of the four regions. This would help us keep in touch with the regions and hear their concerns, whether they be economic, social, cultural or community-oriented, in order to better understand the needs of the Canadian public. These commissions could be made up of senators from those regions. They could meet publicly in their region once or twice per year, to hear from groups about topics of interest. Hearings could be held in more than one city in each of these regions. Each Senate commission could choose the subjects to be discussed, and report to the Senate on their studies and observations.

In conclusion, the changes we make to the way our institution functions must be considered with great care. Long-term effects are involved. In some cases, these changes call conventions and approaches into question that have stood the test of time. We should prioritize changes that will improve transparency, strengthen the Senate's role as counsel, add to debate, and promote better relations with the regions, and a closer knowledge of their concerns. It can be tempting for someone to come on the scene with a mission of change and seek to turn everything upside down and bring a 150-year-old institution to heel. But will Canadians be better served by the Senate because of those changes?

We must take care not to reduce the Senate's role to a group of independent pseudo-experts who talk and make suggestions, but who have neither the resources nor the tools to act effectively, nor any way fully to play their constitutional role to amend bills. We must make sure not to emasculate the Senate to the point of making it one big advisory committee.

The Westminster model has proven itself, and can certainly be perfected. But it makes no sense to discard it before finding something better. During Senator Harder's testimony, Senator McCoy gave the example of a Rolls-Royce in which the steering

J'aimerais également parler de l'importance des régions. On essaie de trouver des façons de donner une meilleure écoute aux régions. Je suis heureux de constater, dans les recommandations formulées dans le rapport intérimaire, l'idée d'inclure systématiquement le volet de l'impact sur les régions dans le cadre de l'étude d'un comité. Lorsqu'un projet de loi a un impact particulier sur une région, l'idée de joindre une note au rapport est excellente. En outre, on devrait ajouter un élément de plus à cette initiative. Par exemple, lorsqu'un projet de loi a un impact particulier sur les provinces, pourquoi ne pas inviter des représentants des provinces, des ministères des Affaires intergouvernementales ou des ministères de la Santé des provinces, à venir témoigner en comité plénier devant le Sénat sur l'effet des politiques ou des projets de loi? Cela donnerait l'occasion aux ministres provinciaux de s'exprimer et au Sénat de saisir l'importance et l'impact du projet de loi sur les différentes provinces.

De plus, je crois qu'on devrait penser à créer des commissions sénatoriales régionales pour chacune des quatre régions. Cela permettrait de garder un lien avec celles-ci et d'entendre leurs préoccupations, qu'elles soient économiques, sociales, culturelles ou communautaires, afin de mieux connaître les besoins de la population canadienne. Ces commissions pourraient être composées de sénateurs issus de ces régions. Elles pourraient se réunir publiquement dans leur région une fois ou deux par année pour entendre les groupes sur des sujets d'intérêt. Des audiences pourraient se tenir dans plus d'une ville dans chacune des régions. Chaque commission sénatoriale pourrait choisir les sujets de discussion et faire part au Sénat de leurs études et constatations.

En conclusion, les changements que nous apporterons au fonctionnement de notre institution doivent être mûrement réfléchis. Il s'agit d'effets à long terme. On parle, dans certains cas, de la remise en question de conventions et de façons de faire qui ont traversé l'histoire. On devrait accorder la priorité aux changements qui améliorent la transparence, qui renforcent le rôle de conseiller du Sénat, qui alimentent les débats, et qui favorisent de meilleures relations avec les régions et une meilleure écoute des préoccupations de celles-ci. Il peut être tentant pour quelqu'un qui arrive, s'estimant investi d'une mission de changement, de vouloir tout bousculer et de mettre une institution vieille d'un siècle et demi à sa main. Cependant, les Canadiens seront-ils mieux servis par le Sénat grâce à ces changements?

Il faut veiller à ne pas réduire le rôle du Sénat et en faire un groupe de pseudo-experts indépendants qui parlent et suggèrent, mais qui n'ont ni les ressources, ni les outils pour agir efficacement, ni la possibilité de jouer pleinement leur rôle constitutionnel d'amender les projets de loi. Il faut veiller à ne pas émasculer le Sénat au point d'en faire un gros comité consultatif.

Le modèle de Westminster a fait ses preuves, et il est sûrement perfectible. Il peut être amélioré et raffiné pour tenir compte des particularités du Sénat. Toutefois, on ne saurait s'en débarrasser avant de trouver quelque chose de mieux. La sénatrice McCoy donnait l'exemple, lors de la comparution du sénateur Harder, de

wheel is put on the other side. I very much agree with that point. But the Rolls should not be transformed into a horse-drawn carriage because that would be more romantic.

The changes made must enable the Senate to fulfil its role better. They must not be made to settle accounts between us, and settle accounts with the past. And, above all, they should not wind up reducing senators to silence, crushing the opposition, and putting authority over the Senate in the hands of the government by muzzling one of its guard dogs of Canadian democracy.

I will end my statement by reading you two quotes from John Diefenbaker:

If parliament is to be preserved as a living institution, His Majesty's Loyal Opposition must fearlessly perform its functions. [ . . . ] The reading of history proves that freedom always dies when criticism ends.

And on a more succulent note, speaking of the concept of caucuses, here he is referring to the Conservative caucus:

What is the difference between a cactus and a conservative caucus? On a cactus, the pricks are on the outside.

In short, there are advantages and drawbacks to having caucuses, but I think there are more advantages.

[*English*]

What is the difference between a cactus and the Conservative caucus? On the cactus, the pricks are on the outside.

**The Chair:** I wouldn't remember. I wasn't around.

Thank you, Senator Carignan. As you can well imagine, there's a large list. Let me go through the list. We always start with our steering committee deputy chair.

There are many questions and we have about 50 minutes. Let's start with Senator Joyal, please.

**Senator Joyal:** Thank you, Mr. Chair.

[*Translation*]

**Senator Joyal:** Thank you, Senator Carignan. My first question is about your closing remarks. Thank you for your submissions this afternoon. Essentially, your presentation focuses on the opposition's role in the Senate as an essential element of vigorous debate, and an assurance that the Senate takes all dimensions, aspects and opinions into consideration.

The situation we're in is tied to the fact that the opposition needs tools and resources to fulfil its role. The first resource of the opposition is the women and men who comprise it. Sometimes, this resource is depleted by retirements, leaving the opposition short of human resources. Somewhere in the book — I encourage you to consult the chapter — it's clearly stated that the prime

la Rolls-Royce à laquelle on mettrait le volant de l'autre côté. Je suis bien d'accord avec ce point. Il ne faut toutefois pas changer la Rolls-Royce pour une calèche, parce que ce serait plus romantique.

Les changements qui seront faits devront permettre au Sénat de mieux jouer son rôle. Ils ne devront pas être faits pour régler des comptes entre nous et régler des comptes avec le passé. Ces changements ne devraient surtout pas avoir comme conséquence de réduire les sénateurs au silence, d'écraser l'opposition et d'asseoir l'autorité du gouvernement sur le Sénat en muselant un de ses chiens de garde de la démocratie canadienne.

Je terminerai mon allocution en vous lisant deux citations de John Diefenbaker :

Si l'on veut sauvegarder le Parlement à titre d'institution, il faudra que la loyale opposition de Sa Majesté joue bravement son rôle [...] L'histoire nous a montré que, lors que la critique cesse, la liberté disparaît.

Et sur une note plus savoureuse, en parlant de la notion de caucus, il parle ici du caucus conservateur :

Quelle est la différence entre un cactus et le caucus conservateur? Les épines du cactus sont à l'extérieur.

Comme quoi il y a des avantages et des inconvénients à avoir des caucuses, mais je pense qu'il y a plutôt des avantages.

[*Traduction*]

Quelle est la différence entre un cactus et le caucus conservateur? Les épines du cactus sont à l'extérieur.

**Le président :** Je ne m'en souviens pas. Je n'étais pas là.

Merci, sénateur Carignan. Comme vous pouvez vous l'imaginer, la liste des intervenants est longue. Nous commençons toujours par le vice-président du comité directeur.

Les questions sont nombreuses, et nous disposons de 50 minutes. Nous commençons par le sénateur Joyal. Allez-y, monsieur.

**Le sénateur Joyal :** Merci, monsieur le président.

[*Français*]

**Le sénateur Joyal :** Merci, sénateur Carignan. Ma première question traite de la conclusion de vos propos. Je vous remercie de votre soumission cet après-midi. Essentiellement, votre présentation tourne autour du rôle de l'opposition au Sénat comme étant essentielle à la vigueur du débat et afin d'assurer que le Sénat tienne compte de toutes les dimensions, de tous les aspects et des opinions.

La situation dans laquelle on se retrouve est liée au fait que l'opposition a besoin d'outils et de ressources pour jouer son rôle. La première ressource de l'opposition, ce sont les femmes et les hommes qui la composent. Il arrive que cette ressource s'épuise en raison du départ à la retraite de ces femmes et hommes et que l'opposition manque de ressources humaines. Quelque part dans

minister bears the responsibility to “man the opposition” — or so the sexist English expression goes — which means he’s responsible for ensuring the opposition has sufficient human resources to fulfil its role.

You weren’t in the Senate at that time, but when the Martin government came to power after several years of Liberal government, the opposition was no longer able to sit on each of the committees, and do the parliamentary work expected of an opposition in a democratic system. Are we not in a similar situation, where, eventually, the opposition, which must lead an organized existence in keeping with the Westminster model, will be so deprived of human resources that it’s no longer able to fulfil its function? Who, then, will act as opposition? Are we not witness to a logic where, due to the repeated appointment of independent senators, the official opposition will exist only on paper, with three, four, six or seven individuals who won’t have the physical ability to cover the field?

After all, unlike Great Britain’s, our Senate has only 105 members. That’s a fundamental difference. In Great Britain, the prime minister can add an infinite number of seats at any time, whereas in our system, as you know, the prime minister is limited by the number of seats available. As a result, there is a twofold pressure on the opposition in our system, that does not exist in Britain’s system.

How can we ensure that the opposition, on each important bill, on each government decision, on budgets, and on government initiatives, is vigorous enough that democratic debate can continue? As you have said so eloquently, the credibility of a government is tied to the vigour of its opposition. The government controls the machinery and the votes, but in a democratic institution, it’s the opposition that embodies the vigour of Parliament. How do you perceive the current dynamic, in which the independent camp is growing at an accelerating pace and the opposition group is slowly shrinking, and will eventually no longer be able to fulfil its role?

**Senator Carignan:** It’s a long-term danger, so we must be conscious of it. For the moment, there is no short-term or medium-term threat. This is why the opposition should always have a special status, regardless of the number of senators it comprises. There is often talk of proportionality, of composition, of resources based on the number of people representing non-affiliated senators as compared to the number of caucus members. But I think the opposition should always have the means, regardless of numbers, at least in the short-term and medium-term. In the coming years, we will see whether the government changes its orientation. In fact, we learned this morning that it is changing one of its electoral reform orientations. The person who will be prime minister in eight, 12 or 16 years will be facing a

le livre — je vous invite à consulter ce chapitre —, il est clairement dit que le premier ministre a la responsabilité, et je vais utiliser l’expression sexiste anglaise, « *to man the opposition* », c’est-à-dire qu’il a la responsabilité de s’assurer que l’opposition a suffisamment de ressources humaines pour assurer son rôle.

Vous n’étiez pas au Sénat à cette époque, mais lorsque le gouvernement Martin est arrivé au pouvoir après plusieurs années de gouvernements libéraux, l’opposition n’était plus en mesure d’être présente au sein de tous les comités et de faire le travail parlementaire dont on s’attend d’une opposition dans un régime démocratique. Est-ce qu’on ne se retrouve pas dans une situation semblable où, éventuellement, l’opposition, qui doit exister de façon organisée comme dans le régime de Westminster, serait à ce point privée de ressources humaines qu’elle ne sera plus en mesure d’assumer son rôle? Par conséquent, qui agira à titre d’opposition? Est-ce qu’on ne se retrouve pas dans la logique où, par la nomination de sénateurs indépendants à répétition, l’opposition officielle n’existera plus que sur papier avec trois ou quatre ou six ou sept individus qui n’auront pas les moyens physiques de couvrir le terrain à couvrir?

Après tout, le Sénat n’a que 105 membres, contrairement à la Grande-Bretagne. Il y a là une différence fondamentale. En Grande-Bretagne, le premier ministre a toujours la possibilité d’ajouter un nombre infini de nombre de sièges, tandis que dans notre système, comme vous le savez, le premier ministre est limité par le nombre de sièges disponibles. Il y a donc une double pression sur l’opposition dans notre système qui ne se retrouve pas dans le système britannique.

Comment peut-on s’assurer que l’opposition, sur chaque projet de loi important, sur chaque décision gouvernementale, sur les budgets, et sur les initiatives gouvernementales, soit vigoureuse au point où le débat démocratique puisse subsister? Comme vous l’avez très bien dit, la crédibilité d’un gouvernement est liée à la vigueur de son opposition. Le gouvernement contrôle la machinerie et les votes, mais dans le cas d’une institution démocratique, c’est l’opposition qui incarne la vigueur du Parlement. Comment voyez-vous la dynamique en cause actuellement, où il y a une croissance accélérée du groupe des indépendants et une décroissance lente du groupe de l’opposition, qui arrivera à un moment donné au point où elle ne sera plus en mesure d’assumer son rôle?

**Le sénateur Carignan :** Ce danger existe à long terme. Il faut donc en être conscient. Pour l’instant, il n’y a pas de menace à court ou moyen terme. C’est pour cela que l’opposition devrait toujours avoir un statut spécial, peu importe le nombre de sénateurs qui la composent. On entend souvent la question de la proportionnalité, de la composition, des moyens accordés en fonction du nombre de représentants des groupes de sénateurs non affiliés par rapport aux membres du caucus, mais je pense que l’opposition devrait toujours avoir des moyens, sans tenir compte de son nombre, au moins à court et moyen terme. Nous verrons dans les prochaines années si le gouvernement change son orientation. Nous avons justement appris ce matin qu’il change une de ses orientations sur la réforme électorale. Le premier

major challenge if things continue as they've been going. It will be a constitutional change without a constitutional amendment, because changes contrary to the intent of the Constitution will have been made to the Senate's foundations. The question might have to be brought before the Supreme Court.

**Senator Joyal:** Given that we will have the largest group of independent senators in history, with all its human expertise and knowledge, would it not be possible to share the role of opposition from a human resource standpoint? Consider this illustration. As an opposition member, when you get to the office in the morning, your role is to oppose us. When we formed the opposition, our role was to oppose you. We are responsible for structuring the debate so other elements are added, and we can confront the government with its choices and decisions. Couldn't the unaffiliated group define itself an identical responsibility — the responsibility for raising the implications of a bill and for challenging the government to justify it? Otherwise, it's a divide-and-conquer situation, where the debate is crushed to bits.

The biggest headache with this situation is ensuring that the opposition not only exists, but exists in an ordered, structured, competent, and day-to-day way. It can't just be a question of coming forward when it suits you. We've seen what the cross-benchers do in London. They don't vote, or they vote in small percentages. They only show up when the situation matches their expertise. They have no collective responsibility to make the House function, yet that is the opposition's responsibility. That's an essential element of the system that will need to be faced.

**Senator Carignan:** Parliamentary groups must be formed around a certain affinity. It can be by conviction, rather than simply as a matter of administrative requirement. Based on this composition of parliamentary groups, in four years, or eight years, certain senators might come to grasp the need for the opposition to have a certain role, and to grasp importance of that role, and might form a group based on conviction, not just on the fact that they are unaffiliated.

[English]

**Senator McCoy:** Colleagues, I realize you all have questions, and, in light of the length of the presentation and the first question, I want to be very brief.

Senator Carignan, first, thank you for a comprehensive presentation, and I'm pleased to say that there are some points upon which we agree. I particularly agree with the fact that we should definitely have a Rolls Royce — at all times we should strive for excellence. So I appreciate the metaphor that you brought forward.

ministre qu'on aura dans 8, 12 ou 16 ans fera face à un enjeu majeur si on continue de cette façon-là. Ce sera un changement constitutionnel sans modifier la Constitution, parce qu'on aura apporté des modifications aux fondements du Sénat qui iraient à l'encontre de l'esprit constitutionnel. C'est une question qu'il faudra peut-être soulever auprès de la Cour suprême.

**Le sénateur Joyal :** Dans le contexte où on aura un groupe de sénateurs indépendants inédit dans l'histoire par son volume, son importance et sa capacité humaine d'expertise et de connaissances, pour ces nouveaux sénateurs indépendants, en termes de ressources humaines, n'y aurait-il pas une possibilité de partager le rôle de l'opposition? Je vous donne un exemple : comme opposition, quand vous arrivez au bureau le matin, votre rôle est de vous opposer à nous. Quand nous formions l'opposition, notre rôle était de nous opposer à vous. Nous avons la responsabilité de structurer le débat afin d'ajouter d'autres éléments et de confronter le gouvernement à ses choix, à ses décisions. Pourrait-on concevoir que le groupe des indépendants puisse se définir une responsabilité identique, c'est-à-dire qu'il assumerait une responsabilité de soulever les implications d'un projet de loi et de mettre le gouvernement au défi de les justifier? Autrement, on assiste à une situation où on divise pour régner, où on émiette le débat.

Le plus grand casse-tête de la situation est de veiller à ce que l'opposition existe, et qu'elle existe de façon ordonnée, structurée, compétente et quotidienne. Il ne s'agit pas de venir quand on veut. On a vu ce que font les *cross-benchers* à Londres. Ils ne votent pas, ou ils votent dans une faible proportion. Ils ne viennent que quand la situation correspond à leur expertise. Ils n'ont pas la responsabilité collective de faire fonctionner la Chambre, alors que l'opposition a cette responsabilité. Voilà un élément essentiel du système auquel il faut faire face.

**Le sénateur Carignan :** Dans la formation de groupes parlementaires, ces groupes doivent avoir une certaine affinité. Ce pourrait être par conviction et non pas seulement par simple besoin administratif. Dans cette composition de groupes parlementaires, dans quatre ou huit ans, certains comprendront peut-être le besoin du rôle attribué à l'opposition et son importance et pourront se regrouper par conviction et non seulement par le fait qu'ils sont non affiliés.

[Traduction]

**La sénatrice McCoy :** Chers collègues, je comprends que vous voulez tous poser des questions. Étant donné la durée de l'exposé et de la première question, je serai très brève.

Sénateur Carignan, je tiens d'abord à vous remercier de votre exposé exhaustif. Je suis heureuse de dire que je suis d'accord avec vous sur certains points. Je suis surtout d'avis qu'il faut en tout temps viser l'excellence. J'ai donc aimé votre métaphore au sujet de la Rolls Royce.

I'm also pleased that you referred to the Constitution, and, obviously, we all agree that we are working within, and subject to, the Constitution. Section 21 of the Constitution Act, 1867, says that there shall be a Senate and that it comprises 105 senators. In other words, we are not a corporation; we are a collective of 105 individuals. Then, of course, section I think it's 36 says that the Senate shall speak by a majority of voices. It always makes me smile because it's a Victorian statute, and they capitalize the word "voices." So it always makes me smile.

My question to you, very quickly, is: Do you agree that those sections bind us, and would you add, as one principle, at least, to those three that you pointed out that there is equality of senators, a fundamental principle that there is an equality of senators? The second principle is that, established by the Constitution, we speak as a majority, the majority rules in the Senate.

[Translation]

**Senator Carignan:** From a constitutional standpoint, the Senate has the duty or the ability to manage its own affairs, to organize itself and to ensure that it functions properly. It even has the power to discipline its members, and to declare that a seat is vacant. Furthermore, the Constitution, and constitutional customs, contain all the tools the Senate needs to fully play its role in the organization of debates.

[English]

**Senator McCoy:** I will leave it at that, in deference to my colleagues who have questions, because I know I'm going to have other opportunities to pursue these questions.

**Senator Eggleton:** Last week in the Senate Chamber, I introduced this committee's report on recommendation 21, which deals with the establishment of committees and the whole intent of bringing about this equality in terms of the senators. I pointed out, at the time, that the current circumstance has 17 positions occupied by people who are calling themselves "independent," who have also been referred to as "non-affiliated," whereas they represent 27 per cent of the membership of the chamber.

I introduced recommendation 21 from this committee last week in the Senate, and it deals with the committee structure. I pointed out, at the time, that, while those who are "independent" or also called "non-affiliated" by some, represent 27 per cent of the chamber, they are only 17 per cent of the positions on the committees. They partly got there because of agreement last spring involving you and Senator Cowan and others to free up some positions.

Senator Cools would bear in mind that I have the floor. Thank you.

However —

**Senator Cools:** Actually, I haven't said a word.

Je suis également heureuse d'avoir entendu votre référence à la Constitution. Bien sûr, nous convenons que nous travaillons selon le cadre de la Constitution et que nous y sommes assujettis. L'article 21 de Loi constitutionnelle de 1867 énonce que le Sénat doit se composer de 105 membres. En d'autres termes, nous ne sommes pas une société; nous sommes un collectif de 105 personnes. Ensuite, l'article 36, je crois, énonce que les questions soulevées dans le Sénat seront décidées à la majorité des voix. Dans la version anglaise, le mot « Voices » prend la lettre majuscule. Cela me fait toujours sourire, parce qu'il s'agit d'une loi victorienne.

Ma question, très rapidement, est la suivante : croyez-vous que ces articles nous lient aux trois principes que vous avez soulignés, ou du moins au principe fondamental de l'égalité entre les sénateurs? Le deuxième principe veut qu'en vertu de la Constitution, nous nous exprimions à titre de majorité et que la majorité l'emporte au Sénat.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Le Sénat, au chapitre constitutionnel, a le devoir ou la capacité de gérer ses propres affaires, de s'organiser et d'assurer son bon fonctionnement. Il a même le pouvoir de discipliner ses membres et de déclarer un siège vacant. Il y a également, à l'intérieur de la Constitution et des coutumes constitutionnelles, tous les outils nécessaires au Sénat pour qu'il puisse jouer pleinement son rôle dans l'organisation des débats.

[Traduction]

**La sénatrice McCoy :** Je vais m'arrêter ici pour laisser du temps à mes collègues. Je sais que j'aurai l'occasion de poser d'autres questions.

**Le sénateur Eggleton :** La semaine dernière, au Sénat, j'ai présenté le rapport du comité sur la recommandation 21, qui traite de la formation des comités et de la notion d'égalité entre les sénateurs. J'avais alors fait valoir que 17 sièges étaient occupés par des personnes qui se disent « indépendantes », qu'on appelle aussi « non affiliées », tandis qu'elles représentent 27 p. 100 des membres du Sénat.

Donc, j'ai présenté la recommandation 21 du comité, qui traite de la structure du comité. J'ai fait valoir que les sénateurs « indépendants » ou « non affiliés » représentaient 27 p. 100 des membres du Sénat, mais seulement 17 p. 100 des membres des comités, et qu'ils siégeaient à ces comités notamment en raison d'un accord que vous avez conclu avec le sénateur Cowan et d'autres sénateurs au printemps, pour libérer des sièges.

Je tiens à rappeler à la sénatrice Cools que j'ai la parole. Merci.

Toutefois...

**La sénatrice Cools :** En fait, je n'ai pas dit un mot.

**Senator Eggleton:** I can hear you clearly over here all the time.

**Senator Cools:** Senator Joyal can tell you that I didn't say a word. He leaned over to talk to me.

**Senator Eggleton:** Well, I hear you constantly.

**Senator Cools:** That's too bad. On this issue, the only issue, of course, is what you just raised.

**Senator Tkachuk:** It's no wonder they're not in the same caucus.

**Senator Eggleton:** I have the floor; you don't have the floor.

**Senator Cools:** I don't want the floor; I'm not trying to get it.

**Senator Eggleton:** You just shout out loud all the time.

**The Chair:** Order, order.

**Senator Cools:** I think you're being obnoxious and rude now.

**Senator Eggleton:** I think you're being obnoxious and rude; I'm sorry.

**Senator Cools:** You accused me —

**Senator Eggleton:** Well, I could hear you clearly from over here.

**The Chair:** Order! Senator Eggleton, continue.

**Senator Cools:** Supercilious.

**Senator Eggleton:** Well, I'll say you're silly, but anyway — With another 20 people about to be appointed here, we will then have a situation where 40 per cent of the membership of the chamber will be people who are generally referred to as independent and non-affiliated and, yet, having only 17 seats in the committee structure. So I have a two-part question: First, do you support recommendation 21 from this committee? Second, how do you think it should be handled to rectify, at the earliest opportunity, the difference between the Senate membership and the committee membership?

*[Translation]*

**Senator Carignan:** I've examined the recommendations. I have not yet prepared my position or my official notes about the consequences of recommendation 21, so I will reserve comment for when I make my statement about recommendation 21 in the chamber.

I'd just like to explain the context, the way we've traditionally formed committees. After each Speech from the Throne, according to tradition, based on the representation within the chamber, negotiations were launched between the parties' representatives to determine what the committees would be, their composition, and the number of members comprising them. Sometimes, mathematically, it was not necessarily exact. So we sometimes decided which committees would comprise more opposition members than government members, or the reverse,

**Le sénateur Eggleton :** Je vous entends clairement tout le temps.

**La sénatrice Cools :** Le sénateur Joyal peut vous confirmer que je n'ai pas dit un mot. Il s'est penché pour me parler.

**Le sénateur Eggleton :** Eh bien, je vous entends constamment.

**La sénatrice Cools :** C'est bien dommage, mais le seul enjeu est celui que vous venez de soulever.

**Le sénateur Tkachuk :** Il n'est pas étonnant qu'ils ne fassent pas partie du même caucus.

**Le sénateur Eggleton :** J'ai la parole; vous n'avez pas la parole.

**La sénatrice Cools :** Je ne veux pas la parole; je n'essaie pas de la prendre.

**Le sénateur Eggleton :** Vous ne faites que crier tout le temps.

**Le président :** À l'ordre, s'il vous plaît.

**La sénatrice Cools :** Je vous trouve désagréable et impoli.

**Le sénateur Eggleton :** Je crois que c'est vous qui êtes désagréable et impolie; je suis désolé.

**La sénatrice Cools :** Vous m'avez accusée...

**Le sénateur Eggleton :** Eh bien, je vous entendais clairement d'ici.

**Le président :** À l'ordre, s'il vous plaît! Sénateur Eggleton, veuillez continuer.

**La sénatrice Cools :** Arrogant.

**Le sénateur Eggleton :** Eh bien, je dirais que vous êtes bête, mais quoi qu'il en soit... Comme on nommera bientôt 20 nouveaux sénateurs, on se retrouvera dans une situation où 40 p. 100 des membres du Sénat seront indépendants et non affiliés, mais n'auront que 17 sièges dans la structure des comités. Ma question est donc en deux volets : premièrement, appuyez-vous la recommandation 21 du comité? Deuxièmement, comment croyez-vous qu'on doive procéder pour corriger le plus tôt possible la différence entre la composition du Sénat et la composition des comités?

*[Français]*

**Le sénateur Carignan :** J'ai examiné les recommandations. Je n'ai pas encore préparé ma position ni mes notes officielles sur les conséquences des changements de la recommandation 21, donc je vais plutôt réserver mes commentaires pour la Chambre lorsque je ferai mon discours sur la recommandation 21.

Je veux simplement expliquer le contexte, la façon dont on a traditionnellement formé les comités. Après chaque discours du Trône, par tradition, en fonction de la représentation qu'il y avait à l'intérieur de la Chambre, une négociation était lancée entre les représentants des partis pour déterminer la composition des comités, le nombre de membres qui en feraient partie, et quels seraient les comités. Parfois, mathématiquement, ce n'était pas nécessairement exact. Alors, il pouvait être question de décider dans quel comité l'opposition pouvait faire siéger plus de



based on the topics of interest to the parties, and this has always been done by consensus, without incident. When vacancies arose, they would be filled automatically. Certain committee seats were held by independent senators, and things worked that way. Upon each Speech from the Throne, the composition of the committees would be reviewed based on the composition of the chamber.

The problem involved in composing the committees arises because, within the group of caucus leaders, we did the first sort, if you can call it that, in the process of choosing the composition. Therefore, if we had five members who wanted to sit on a committee, it was up to us, within the four or five seats we had, to adjudicate the choices. We proceeded based on the members' interest and experience. Naturally, when people begin their service with the Senate, there are ideally certain committees that interest them, but there are also rules tied to seniority and the number of available seats, with which we must also comply.

My son has just begun working for a business with 20,000 employees. He is very ambitious, and I am convinced he would like to be the president, but there are stages to go through before that. He will need to hold the positions that are needed or available at the right time, and hope one day he can achieve his dream.

[English]

**Senator Eggleton:** We're talking about membership in a governance process here. It's a little different from that analogy. With these 20 new people who will be coming soon, the people who will identify as independents or non-affiliates will be the biggest group. They will be bigger than your group, and certainly bigger than ours. Why should you have more membership on those committees than they do? We certainly shouldn't; I would agree with that, but why should you have more membership? Why wouldn't we try to rectify that instead of waiting for a Speech from the Throne or a new Parliament?

[Translation]

**Senator Carignan:** I didn't say that I agree with your position; I explained how we've traditionally worked. Exceptionally, we will be welcoming 20 new senators. We will see if they all arrive at the same time, or if the appointments are limited to five or six at first. We will need to await the appointments. We will cross that bridge when we come to it.

As for composition, your question was more about recommendation 21. I will reserve my comments on recommendation 21 until I give a speech in the chamber on the subject.

**Senator Massicotte:** I find your presentation very well thought-out and organized, Senator Carignan, and I appreciate its contribution to our debate. I agree about the importance of

membres que le gouvernement ou l'inverse, selon les sujets qui intéressent les partis, et cela s'est toujours fait par consensus et sans problème. Lorsqu'il y avait des sièges vacants, ils se comblaient automatiquement. Il y avait quelques sénateurs indépendants qui occupaient certains sièges et ça fonctionnait ainsi. Lors de chaque discours du Trône, selon la composition de la Chambre, on revoyait la composition des comités.

Le problème lié à la composition des comités est lié au fait que, à l'intérieur du groupe des dirigeants d'un caucus, nous faisons le premier tri, si on peut parler ainsi, dans le choix de la composition des comités. Donc, si nous avons cinq membres qui voulaient siéger à un comité, c'était à nous, à l'intérieur que nos quatre ou cinq sièges, de faire l'arbitrage de ces choix. Nous procédions selon l'intérêt et l'expérience des membres. Bien entendu, lorsqu'on arrive ici, au Sénat, idéalement, il y a certains comités qui nous intéressent, mais il y a aussi des règles liées à l'ancienneté et à la proportion de sièges disponibles, que nous devons respecter également.

Mon fils commence justement à travailler dans une entreprise où il y a 20 000 employés. Il a beaucoup d'ambition, et je suis convaincu qu'il aimerait être président de l'entreprise, mais il y a des étapes à suivre avant d'accéder à la présidence. Il devra occuper les postes nécessaires ou qui sont disponibles au moment opportun en souhaitant qu'un jour il puisse réaliser son rêve.

[Traduction]

**Le sénateur Eggleton :** On parle d'un processus de gouvernance ici. Cela diffère un peu de cette analogie. Avec la nomination imminente de 20 nouveaux sénateurs, les personnes s'identifiant comme étant indépendantes ou non affiliées formeront le plus grand groupe. Leur groupe sera plus grand que le vôtre et certainement plus grand que le nôtre. Pourquoi vos membres devraient-ils être plus nombreux que les leurs au sein des comités? Les nôtres ne devraient pas l'être, je suis d'accord, mais pourquoi devriez-vous avoir plus de membres? Pourquoi ne pas tenter de corriger la situation plutôt que d'attendre un discours du Trône ou une nouvelle législature?

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Je n'ai pas dit que je n'étais pas d'accord avec votre position, j'ai expliqué comment nous fonctionnions traditionnellement. Il y a une situation exceptionnelle où nous accueillons 20 nouveaux sénateurs. Nous verrons s'ils arrivent tous en même temps, ou si les nominations se limiteront à cinq ou six sénateurs dans un premier temps. Il faudra attendre les nominations. Nous traverserons le pont lorsque nous serons rendus à la rivière.

En ce qui concerne la composition, votre question portait davantage sur la recommandation 21. Je vais réserver mes commentaires sur la recommandation 21 pour un discours que je présenterai en Chambre.

**Le sénateur Massicotte :** Je trouve votre présentation bien formulée et très cohérente, sénateur Carignan, et elle contribue à notre débat. Je suis d'accord avec l'importance du débat, d'avoir

debate, and of having an open and critical process, but I am not yet convinced of the need to organize a permanent official opposition.

In the study of Bill C-14, we saw that your caucus was not united on the question, and that it contributed to the debate. As for the way caucuses are formed, I appreciate your suggestion to allow groupings based on senators' wishes. I have no problems as far as political values and philosophies are concerned. My main problem is when the ties or independence of the caucus are controlled by the caucus or the political party in the House of Commons. That is potentially a major problem. I also have trouble with regional caucuses. I'm still not convinced they represent our interests.

Bill C-14 was an example. There was a good debate. The Senate's deliberations were helpful. Ultimately, some amendments were accepted. The Senate did a good job with the deliberations, in which some proposed amendments were accepted, and others were refused by the House of Commons. In the future, the Senate will make more and more amendments. However, if we continue to disagree with the Commons and it refuses our amendments, I wonder whether we need to accept its position, or to use a joint committee mechanism to find a solution.

Should we accept, as they do in England, a deadline, an allotted period, for studying the question, and a veto from the House? What do you think of that?

**Senator Carignan:** I would refer once again to my vote on Bill C-14. I continued to vote against the bill because it was unconstitutional, despite being returned by the House. I don't think we should have passed the bill; at the very least, we should have insisted on our amendments, so it would be constitutional.

With respect to a bill introduced in the context of the election platform of the elected government, our role is to improve, to refine, and to draw attention to elements requiring improvement. But if, at the end of all that process, the bill is not part of the party's platform, and violates minority rights and the Constitution, our role is to protect minority rights and the Constitution. We must hold our own on that, and we've done it in the past.

Abortion would have been recriminalized if the Senate hadn't held its own. Everyone is aware of that. You spoke about Bill C-14. We had a very good debate. This shows that the system is not all that bad, and that it works quite well. It is able to adapt rapidly.

I believe we have a constitutional role. It is true that our constitutional role has evolved over time. When we talk about reviewing or voting against an unconstitutional law, bear in mind that, in 1867, the Constitution provided for a division of powers. The division is between the federal and provincial levels. There was a list of the different powers for each of the provinces. So

un processus ouvert et critique, mais je ne suis pas encore convaincu de la nécessité d'organiser une opposition officielle permanente.

On a vu, lors de l'étude du projet de loi C-14, que votre caucus n'était pas uni sur cette question, mais qu'il a contribué au débat. Quant à la formulation du caucus, j'apprécie votre suggestion de permettre un regroupement selon le désir des sénateurs. Je n'ai aucune difficulté quant aux valeurs et aux philosophies politiques. Ma principale difficulté est lorsque le lien ou l'indépendance du caucus est contrôlé par le caucus ou le parti politique de la Chambre des communes. C'est potentiellement un problème majeur. J'ai aussi de la difficulté avec les caucus régionaux. Je ne demeure pas convaincu qu'ils représentent nos intérêts.

Nous avons eu un exemple avec le projet de loi C-14. Il y a eu un bon débat. Le Sénat a bien fait ses délibérations. À la fin, des amendements ont été acceptés. Le Sénat a bien agi dans le cadre des délibérations, où quelques amendements proposés ont été acceptés, quelques-uns ont été refusés par la Chambre des communes. À l'avenir, au Sénat, nous ferons de plus en plus d'amendements. Par contre, si nous demeurons en désaccord avec la Chambre et qu'elle refuse nos amendements, je me demande si nous devons retenir la position de la Chambre des communes ou nous servir d'un mécanisme de comité mixte afin de trouver une solution.

Devrions-nous accepter, comme ils le font en Angleterre, une date limite pour étudier la question dans une période de temps donnée et avec un veto de la Chambre? Que pensez-vous de cela?

**Le sénateur Carignan :** Je vais reprendre mon vote sur le projet de loi C-14. J'ai continué à voter contre le projet de loi, étant donné qu'il était inconstitutionnel malgré le retour de la Chambre. Je pense que nous n'aurions pas dû adopter le projet de loi ou, du moins, nous aurions dû insister sur nos amendements pour le rendre constitutionnel.

Concernant le projet de loi dans le cadre du programme électoral du gouvernement élu, notre rôle est d'améliorer, de perfectionner et d'attirer l'attention sur les éléments qui sont à améliorer. Par contre, si au bout de tout ce processus, le projet de loi ne se trouve pas dans le programme électoral du parti et viole les droits des minorités et la Constitution, notre rôle serait de protéger les droits des minorités et de la Constitution. Nous devons tenir notre bout en ce sens, et cela s'est fait par le passé.

L'avortement aurait été criminalisé à nouveau si le Sénat n'avait pas tenu son bout. Tout le monde est conscient de cela. Vous avez parlé du projet de loi C-14. On a eu un très beau débat. Cela démontre que le système n'est pas si mauvais que cela et qu'il fonctionne assez bien. Il a la capacité de s'adapter rapidement.

Selon moi, nous avons un rôle constitutionnel. Il est sûr que notre rôle constitutionnel a évolué dans le temps. Quand on parle de contrôler ou de voter contre une loi qui est inconstitutionnelle, en 1867, la Constitution permettait le partage des pouvoirs. Le partage se fait entre le fédéral et le provincial. Il y avait une liste des différents pouvoirs dans chacune des provinces. Donc, quand

when a law was said to be unconstitutional, that meant that it fell under provincial jurisdiction, and that, as a senator defending the province, I would have had to oppose it.

The Constitution has evolved, and we now have a Canadian Charter of Rights and Freedoms. In practice, our mandate has been extended to include Charter review. I think that's an important element. We need to be conscious of that. But if we want to play our part fully, we need to keep that power; otherwise, senators will become a group of experts equivalent to an advisory committee of bureaucrats, which is something the government can certainly do externally.

They will propose a bill and can test it, and if I ultimately don't agree with them, I can adopt it as I like, and have it pass. We must avoid transforming the Senate into an advisory committee.

**Senator Massicotte:** You said that we were right to oppose the House of Commons when there was a question of constitutionality and minority rights. Senator Joyal has listed four exceptions in which the Senate should hold its own, despite the opposition from the House of Commons. You then gave the example of a case in which the bill in question is not tied to the electoral platform, and therefore doesn't have a public mandate. If there is no public mandate, do you think the Senate should oppose the bill?

**Senator Carignan:** If the government has not obtained the mandate to take things in a certain direction, and the Senate holds its own, what will happen? At some point, Parliament will be prorogued, and there will be an election. If the government is so attached to its program or to that element, it can refer it to the electorate. When citizens re-elect the government with that item in its program, the Senate will get the message, and at that stage, it can defer. Otherwise, it's our role to protect the public, minorities and regions, and to ensure the bill is not adopted as proposed.

We saw it during the GST debate; there are ways to change this balance. The constitutional power to appoint more senators existed, and that's how the Brian Mulroney government altered the balance, but there are other ways to do it. You referred to joint committees, with members from both the House and the Senate. Those are other solutions, but I don't think we should abdicate our role as senators and become a powerless group of advisory committees. That's not our role.

[English]

**The Chair:** We have 20 minutes, I have seven senators on the list and we want all of them to have their say.

on disait qu'une loi était inconstitutionnelle, c'est qu'elle relevait du champ de compétences de la province, et moi, en tant que sénateur qui défendait la province, je devais m'y opposer.

La Constitution a évolué, et nous avons maintenant une Charte canadienne des droits et libertés. De façon pratique, on a étendu notre mandat au contrôle de la constitutionnalité vis-à-vis de la Charte canadienne des droits et libertés. Je pense que c'est un élément qui est important. On doit être conscient de cela. Mais si nous voulons jouer pleinement notre rôle, nous devons garder ce pouvoir, sinon, les sénateurs deviendront un groupe d'experts qui serait l'équivalent d'un comité consultatif de bureaucrates, ce que le gouvernement peut très bien faire à l'externe. Par exemple, le gouvernement pourrait décider qu'il veut un rapport d'experts sur le sujet de la santé.

Ils proposeront un projet de loi et pourront le tester et, si je ne suis pas d'accord avec eux à la fin, je pourrai l'adopter comme je veux et le faire passer. Il faut éviter de transformer le Sénat pour en faire un comité consultatif.

**Le sénateur Massicotte :** Vous avez dit qu'on avait raison de s'opposer à la Chambre des communes quand il y a une question de constitutionnalité, de respect des minorités. Le sénateur Joyal nomme quatre exceptions où le Sénat devrait tenir son bout, malgré l'opposition de la Chambre des communes. Ensuite, vous avez donné comme exemple un cas où le projet de loi en question n'est pas lié à la plateforme électorale, et n'a donc pas de mandat public. S'il n'y a pas de mandat public, pensez-vous que le Sénat devrait s'opposer au projet de loi?

**Le sénateur Carignan :** Si le gouvernement n'a pas eu le mandat d'agir dans un sens déterminé et que le Sénat tient son bout, que se passera-t-il? À un moment donné, il y aura prorogation, et il y aura une élection. Si le gouvernement tient autant à son programme ou à cet élément, il pourra le soumettre à l'électorat. Quand les citoyens, lors d'une élection, rééliront ce gouvernement avec cet élément au programme, le Sénat recevra alors le message et, à ce moment-là, on pourra faire preuve de déférence. Sinon, c'est notre rôle de protéger les citoyens, les minorités et les régions et de faire en sorte que ce projet de loi ne soit pas adopté tel qu'il est proposé.

On l'a vu lors du débat sur la TPS, il y a des façons de changer cet équilibre. Le pouvoir constitutionnel de nommer plus de sénateurs existait, et c'est ainsi que le gouvernement de Brian Mulroney a brisé cet équilibre, mais il y a d'autres façons de le faire. Vous avez parlé des comités mixtes, des comités entre la Chambre des communes et le Sénat. Ce sont d'autres solutions, mais je ne pense pas que nous devions abdiquer notre rôle de sénateur et afin de devenir un regroupement de comités consultatifs sans pouvoir. Ce n'est pas notre rôle.

[Traduction]

**Le président :** Il nous reste 20 minutes. Il y a encore sept sénateurs sur la liste et nous voulons qu'ils puissent s'exprimer.

**Senator Tannas:** I will be brief. Thank you for being here and thanks for your presentation, which was fulsome. We appreciate it.

You discussed the reasons for official opposition and made the case, I think, specifically around the point that the official opposition should logically mirror whoever is in opposition in the house. That makes sense. That would, I think, be the most logical and efficient way to make sure that in debates, the other side of the coin, as you said, is presented to those of us who want to understand the issue and make an independent and informed vote.

You mentioned in your presentation that you actually are open to the idea of organizing non-political caucuses and that that was a good idea. That is what I understood you to say. I draw from that that the idea of caucuses of independent members that aren't necessarily all revolving around political parties makes sense to you and that the idea of an official opposition together with caucuses that are not political parties are not mutually exclusive. They can function well together in good old Canadian fashion and we would be creating some kind of a hybrid of the Westminster system.

I think that's terrific. As you know, our committee posited two recommendations — 7 and 8 — around caucuses and how they should be formed. I wanted to ask you, if we can draw from that, under what circumstances they could be formed. I know you're not speaking for the Conservative caucus but you are here as an independent senator.

Would you confirm that you would support recommendations 7 and 8 as they are written in the report?

[*Translation*]

**Senator Carignan:** It's the same point. I'd like to retain my right to speak and to complete my remarks on the effects of the recommendations, because I haven't had the time to measure the impacts in their entirety. I want to focus especially on the presentation today.

**Senator McIntyre:** Thank you for your presentation. It's certain that debate is necessary for Parliament to function properly. Naturally, the objective is a Senate that is more complementary, more independent, and less partisan.

Based on what I've heard, then, it's my understanding that you feel it's necessary for there to be a government party and an opposition party in a British-style parliamentary model. My question has two components.

First, if, despite the presence of groups of senators not affiliated with a political caucus, the vigour of debates is maintained, and the consideration of government measures remains effective, does the existence of a government party and an opposition party remain necessary in the Senate?

**Le sénateur Tannas :** Je serai bref. Je vous remercie de votre présence et de votre exposé, qui était exhaustif. Nous vous en sommes reconnaissants.

Vous avez parlé des raisons de l'opposition officielle et avez fait valoir qu'elle devait refléter l'opposition à l'autre endroit. C'est logique. Ce serait à mon avis la façon la plus logique et la plus efficace de veiller à ce qu'on présente l'autre côté de la médaille, comme vous l'avez dit, à ceux d'entre nous qui veulent comprendre la question et voter de manière indépendante et éclairée.

Dans votre exposé, vous vous êtes dit ouvert à l'idée de créer des caucus non partisans; vous avez dit que c'était une bonne idée. C'est ce que j'ai compris. J'en conclus donc que la création de caucus indépendants qui ne gravitent pas autour des partis politiques vous semble logique et que selon vous, l'idée d'une opposition officielle et celle des caucus non partisans ne sont pas mutuellement exclusives. Les deux peuvent bien fonctionner ensemble selon la bonne vieille tradition canadienne et on ferait une sorte de mélange avec le système de Westminster.

Je trouve cela fantastique. Comme vous le savez, les recommandations 7 et 8 du comité se concentraient sur les caucus et sur la façon de les former. Ma question est donc la suivante : selon quelles circonstances pourrait-on former ces caucus? Je sais que vous ne parlez pas au nom du caucus conservateur et que vous êtes ici en tant que sénateur indépendant.

Confirmez-vous votre appui à l'égard des recommandations 7 et 8 telles qu'elles sont rédigées dans le rapport?

[*Français*]

**Le sénateur Carignan :** C'est le même point. Je veux garder mon droit de parler et de compléter mes propos sur les effets des recommandations, parce que je n'ai pas eu le temps de mesurer l'ensemble des impacts. Je veux surtout me concentrer sur la présentation d'aujourd'hui.

**Le sénateur McIntyre :** Merci de votre présentation. Chose certaine, le débat est nécessaire au bon fonctionnement du Parlement. Naturellement, l'objectif est d'avoir un Sénat plus complémentaire, plus indépendant et moins partisan.

Alors, en vous écoutant, je comprends que, selon vous, il est nécessaire qu'il y ait un parti ministériel et un parti d'opposition dans un modèle parlementaire de type britannique. Ma question comprend deux volets.

Premièrement, si, malgré la présence de groupes de sénateurs n'appartenant pas à des caucus politiques, la vigueur des débats est maintenue et l'examen des initiatives ministérielles demeure efficace, l'existence d'un parti ministériel et d'un parti d'opposition est-elle toujours nécessaire au Sénat?

My second question is as follows: If so, would a model without a government party and an official opposition weaken, or, worse still, endanger the very existence of the Senate, it being understood that the essence of that existence is adversarial debate, in which one side proposes and another opposes?

**Senator Carignan:** If you look at all the world's parliaments, you see that there's a party that proposes and a party that opposes. The debate takes place there. The chambers accept independence up to a point, or independent groups, but, as Senator Joyal said, in the House of Lords, there is a kind of convention that the cross-benchers will not account for more than 20 per cent, or roughly 20 per cent. The others must associate with one of the various political parties.

If this concept is taken to the extreme, it will, as Senator Joyal has stressed, take away the very essence of the debate, or the very essence of the role of the chamber — which is made up of a government and an opposition — and kill the institution as it was created, by turning it into a big advisory committee of bureaucrats who cannot truly oppose the government, and will instead give their opinion. That's fine for debates within corporate boards, where there are no political parties, but people debate issues. Their views might differ from each other, but they remain an advisory committee, which is not the role that the Fathers of Confederation gave the Senate.

**Senator McIntyre:** Regardless of which formula we come up with, the important thing is not to imperil the Senate's very existence.

**Senator Carignan:** Exactly. As for the opposition, we should recall that the government has an enormous amount of power and tools at its disposal. Even in the Senate, the current Government Leader, whose team officially consists of three members, has means that far outweigh those numbers, both financially and in terms of the tools granted by the Rules. Why? Because it needs them for its government program to work. The corollary is that the opposition must also have means, and that is particularly important because the opposition does not have the benefit of the machinery of government here. It has neither the means, the help nor the support of the machinery of government.

I'm not sure how many current senators have been Leader of the Government or Leader of the Opposition. I am undoubtedly one of the only ones, perhaps the only one, to have held both posts, and I can see the difference between the resources available to each side. It's enormous. That's why the Leader of the Government must cooperate with the opposition on several elements, such as information meetings for critics of bills.

Ma deuxième question est la suivante : si oui, selon vous, un modèle sans parti ministériel et sans opposition officielle viendrait-il fragiliser ou, pire, mettre en péril l'existence même du Sénat, sachant que l'essence de cette existence est le débat contradictoire, c'est-à-dire le côté qui propose et le côté qui oppose?

**Le sénateur Carignan :** Si on regarde tous les parlements du monde, il y a la présence d'un parti politique qui propose et d'un autre qui s'oppose. Le débat se fait là. Les Chambres acceptent jusqu'à un certain niveau d'indépendance ou de groupe d'indépendants, mais comme l'a dit le sénateur Joyal, à la Chambre des lords, avec les *cross-benchers*, il y a un genre de convention selon laquelle il n'y aurait pas plus de 20 ou d'environ 20 p. 100 de *cross-benchers*. Les autres doivent s'associer à l'un des différents partis politiques.

Cette notion, si on la pousse à l'extrême, comme le sénateur Joyal l'a souligné, en vient à enlever l'essence même du débat ou du rôle de la Chambre qui est composée d'un gouvernement et d'une opposition, et on tue l'institution telle qu'elle a été créée, car on en fait un grand comité consultatif composé de bureaucrates qui ne peuvent pas vraiment s'opposer au gouvernement, mais qui donnent leur avis. C'est parfait dans les débats, cela se produit au sein du conseil d'administration d'une compagnie où il n'y a pas de parti politique, mais où les gens débattent de questions. Ils ne sont pas nécessairement du même avis, mais cela reste un comité consultatif, ce qui ne correspond pas au rôle que les Pères de la Confédération ont donné au Sénat.

**Le sénateur McIntyre :** Peu importe la formule que nous trouverons, l'importance est de ne pas mettre en péril l'existence même du Sénat.

**Le sénateur Carignan :** Exactement. Pour ce qui est de l'opposition, il faut rappeler que le gouvernement a énormément de pouvoir et d'outils à sa disposition. Même au Sénat, le leader du gouvernement actuel, dont l'équipe est composée officiellement de trois membres, a des moyens beaucoup plus importants que son nombre, autant sur le plan financier qu'en matière d'outils à l'intérieur du Règlement. Pourquoi? Parce qu'il en a besoin pour faire fonctionner son programme gouvernemental. La contrepartie de cela est que l'opposition doit aussi avoir des moyens, et c'est d'autant plus important que l'opposition, ici, ne profite pas de l'appareil gouvernemental. Elle n'a ni les moyens, ni l'aide, ni le soutien de l'appareil gouvernemental.

Je ne sais pas combien de sénateurs, parmi les membres actuels du Sénat, ont été et leader du gouvernement et leader de l'opposition. Je suis sûrement l'un des seuls, peut-être le seul à avoir occupé ces deux postes, et je peux voir la différence entre les moyens dont disposent les deux côtés. C'est énorme. C'est pour cela que le leader du gouvernement doit collaborer avec l'opposition sur plusieurs éléments, par exemple, les rencontres d'information pour les critiques de projets de loi.

Senator Harder has said that we would organize special meetings for all senators in a fair manner, but not necessarily for the bill's sponsor. We cannot proceed that way. The bill's sponsor must be able to meet the officials in an official capacity, to ask questions and gather all the information necessary to do his or her work. The sponsor cannot be put on the same basis as everyone else. He or she has an essential and specific part to play.

**Senator Bellemare:** My question is related to the concept of debate. Why must there always be an adversarial debate? I thank you for your presentation, and add that I found it very cogent. You said there is no Senate in the world that isn't made up of a government group and an opposition group. However, I believe an exception confirms the rule: the Irish Senate. It's made up of 60 senators; 11 are appointed by the prime minister, and the rest have no party affiliation. They're elected by academics and five major vocational sectors defined by the Constitution. The first encompasses culture, the Irish language, literature, art and education; the second, agriculture and the fisheries; the third, labour; the fourth, industry and commerce; and the fifth, public administration and social services. Therefore, instead of having adversarial debates, the Irish Senate considers different points of view constructively. In adversarial debates, the fact that some propose and others oppose often gives rise to a lot of rhetoric, because people don't always know why they should oppose, and why they should propose.

In the Senate of which we are speaking, with an official opposition and no government caucus, how would we ensure that the debate, which gives rise to proposition and opposition, would be constructive, and would therefore improve bills, while the opposition is developing tactical and electioneering strategies in conjunction with MPs? How would the opposition, which caucuses nationally with the Opposition in the House of Commons, truly have a constructive vision, without opposing for the sake of opposing?

[English]

**The Chair:** Could you shorten it up?

[Translation]

**Senator Carignan:** With respect to Ireland, I noticed four key words: "defined by the Constitution." First of all, if Ireland has decided in its Constitution that in order to represent the different groups, be they professionals, scientists or health care professionals, they should obtain the views of those communities and defend those communities' interests as part of the legislative process, that's Ireland's choice. The Fathers of Confederation did not choose to define our legislative process in that way.

Le sénateur Harder a affirmé qu'on organiserait des réunions particulières pour tous les sénateurs de manière équitable, mais pas nécessairement pour le porte-parole du projet de loi. On ne peut pas procéder ainsi. Il faut que le porte-parole du projet de loi puisse rencontrer officiellement les fonctionnaires, poser des questions et recueillir l'ensemble des renseignements nécessaires pour effectuer son travail. Il ne peut pas être considéré comme tous les autres. Il a un rôle essentiel et spécifique à jouer.

**La sénatrice Bellemare :** Ma question est liée à la notion de débat. Pourquoi faut-il toujours tenir un débat contradictoire? Je vous remercie de votre présentation, qui, par ailleurs, était très cohérente. Vous avez dit qu'il n'y a aucun Sénat dans le monde qui ne soit pas composé d'un groupe du gouvernement et d'un groupe de l'opposition. Toutefois, il y a une exception qui confirme peut-être la règle, et c'est le Sénat de l'Irlande. Ce dernier est composé de 60 sénateurs, dont 11 sont nommés par le premier ministre, et tous les autres ne représentent pas de partis politiques. Ils sont élus par le monde universitaire et cinq grands secteurs sociaux professionnels, qui sont définis par la Constitution. Le premier englobe la culture, la langue nationale, la littérature, l'art et l'éducation; le deuxième, l'agriculture et la pêche; le troisième, le travail; le quatrième, l'industrie et le commerce; et le cinquième, l'administration publique et les services sociaux. Donc, au lieu de tenir des débats contradictoires, ce Sénat aborde différents points de vue de façon constructive. Dans les débats contradictoires, souvent, si certains proposent et d'autres s'opposent, cela donne lieu à de nombreuses rhétoriques, parce que les gens ne savent pas toujours pourquoi ils doivent s'opposer et pourquoi ils doivent proposer.

Dans le Sénat actuel, où on aurait une opposition officielle et pas de caucus du gouvernement, comment peut-on s'assurer que le débat, qui donne lieu à des propositions et à des oppositions, soit constructif pour améliorer les projets de loi quand l'opposition participe à l'élaboration de stratégies tactiques et électoralistes avec les députés de l'autre Chambre? Comment l'opposition, qui participe au caucus national avec l'opposition de la Chambre des communes, peut-elle vraiment avoir une vision constructive sans s'opposer pour s'opposer?

[Traduction]

**Le président :** Pourriez-vous conclure?

[Français]

**Le sénateur Carignan :** En ce qui concerne l'Irlande, j'ai retenu quatre mots : « ...définis par la Constitution ». Dans un premier temps, si l'Irlande a décidé dans sa Constitution que, pour représenter les différents groupes, qu'il s'agisse des professionnels, des scientifiques, ou des professionnels de la santé, elle devait obtenir l'avis de ces milieux-là et défendre leurs intérêts dans le cadre du processus législatif, c'est son choix. Les Pères de la Confédération n'ont pas décidé de définir le processus législatif ainsi.

Secondly, we are members of a Conservative caucus, and unless you believe we are basely partisan and act irresponsibly, it seems to me that we represent the Senate in good faith and responsibly, rather than according to base partisan interests. This can be seen from the quality of debates, and you can't have one without the other. It's not a sin to be a member of a political party.

**Senator Bellemare:** That's not what I meant to say. Far from it. I was simply calling the structure into question. As for Ireland, the Constitution defines only the five groups, not the process as a whole.

**Senator Carignan:** Contact with elected officials is very motivating for me. The fact that an elected official can share their concerns about a policy that affects them personally is important to my decision-making, and guides the way I vote. I see no point to being in an ivory tower or a bubble, cut off from the public, but somehow believing that what I do is good for the people.

**Senator Pratte:** I am facing a practical problem and a problem of fairness, in that independent senators are underrepresented. They have no presence on certain committees, and on other committees, they are much less present than their numbers in the Senate warrant. Do you support the principle of proportionality?

**Senator Carignan:** I agree that there must be sufficient representation on committees to ensure that each senator can participate fully. Certain positions are available on certain committees, and no independent senators have submitted their names. If you would like to sit on the Senate Standing Committee on Official Languages, Senator Tardif will be pleased to welcome you. The problem is that certain senators take part only in the committees that interest them.

**Senator Pratte:** I am asking you whether you agree with the principle of proportionality.

**Senator Carignan:** You said that you are facing practical problems. That's true. Other people who held the position before you also had an interest, and expertise. My friend Rhéal Fortin, interim leader of the Bloc Québécois, is facing a practical problem as well.

**Senator Pratte:** Let's spend some time on the question of principles, since you yourself brought it up. I am asking whether you agree with the principle of proportionality, which holds that a parliamentary group should be represented on a committee based on the number of senators that its representation in the Senate would entitle it to.

**Senator Carignan:** I said that I agree with the principle of proportionality provided everyone's role is taken into account. If the three government representatives have a \$600,000 budget, that's normal. They have a governmental role to play. They need

Dans un deuxième temps, nous sommes membres d'un caucus conservateur et, à moins que vous soyez d'avis que nous sommes basement partisans et que nous agissons de manière irresponsable, il me semble que nous représentons le Sénat de bonne foi et de façon responsable et non selon des intérêts basement partisans. On le constate dans la qualité des débats, et l'un ne va pas sans l'autre. Ce n'est pas un péché d'être membre d'un parti politique.

**La sénatrice Bellemare :** Ce n'est pas ce que j'ai voulu dire. Loïn de là. C'est simplement la structure que je remettais en cause. Pour ce qui est de l'Irlande, ce sont uniquement les cinq groupes qui sont définis dans la Constitution, et non pas le processus dans son entièreté.

**Le sénateur Carignan :** Le contact avec les élus m'anime énormément. Le fait qu'un élu puisse me faire part de ses préoccupations concernant une politique qui le touche personnellement, c'est important pour moi dans ma prise de décision, pour guider mon vote. À quoi me servirait-il d'être dans une tour d'ivoire, dans une bulle, sans avoir de contacts avec la population, en croyant que ce que je fais est bon pour le peuple?

**Le sénateur Pratte :** Je fais face à un problème de nature pratique et à un problème d'équité, c'est-à-dire que les sénateurs indépendants sont sous-représentés. Dans certains comités, ils ne sont pas présents, et dans d'autres, ils sont beaucoup moins présents que ce à quoi leur nombre au Sénat leur donne droit. Êtes-vous favorable au principe de proportionnalité?

**Le sénateur Carignan :** Je suis d'accord qu'il doit y avoir une représentation suffisante aux comités pour que chaque sénateur puisse assurer sa pleine participation. Certains postes sont disponibles dans certains comités, et aucun sénateur indépendant n'a posé sa candidature. Si vous souhaitez siéger au Comité sénatorial permanent des langues officielles, la sénatrice Tardif sera heureuse de vous accueillir. Le problème, c'est que certains sénateurs participent uniquement aux comités qui les intéressent.

**Le sénateur Pratte :** Je vous demande si vous êtes d'accord avec le principe de proportionnalité.

**Le sénateur Carignan :** Vous avez dit que vous faisiez face à des problèmes pratiques. C'est vrai. D'autres personnes qui ont occupé le poste avant vous avaient également un intérêt et une expertise. Mon ami, Rhéal Fortin, chef intérimaire du Bloc Québécois, fait face à un problème pratique lui aussi.

**Le sénateur Pratte :** Attardons-nous à la question des principes, puisque vous l'avez vous-même évoquée. Je vous demande si vous êtes d'accord avec le principe de proportionnalité, soit qu'un groupe parlementaire soit représenté à un comité sur la même base que le nombre de sénateurs auquel il a droit en vertu de sa représentation au Sénat.

**Le sénateur Carignan :** J'ai dit que j'étais d'accord avec le principe de proportionnalité si on tient compte du rôle de chacun. Si les représentants gouvernementaux, au nombre de trois, ont un budget 600 000 \$, c'est normal. Ils ont un rôle gouvernemental à

more resources than a senator with no particular role to play in the process, other than a legislative role. What is in question is the role of the official opposition. There must be an excessive weighting, having regard to the special status of the official opposition.

**Senator Pratte:** As far as financial resources are concerned, independent senators as a group get zero.

**Senator Carignan:** No, you receive \$7,000 each. That said, it's the same thing for the official opposition. I'm not necessarily talking about financial resources. I'm talking about the whole set of resources necessary for the Senate to function, which is to say, presence, and participation in the Senate's work.

[English]

**Senator Cools:** I thank Senator Carignan for what I thought was an outstanding presentation. I would also like to thank Senator Carignan for his balanced leadership of the opposition in the Senate for quite some time now.

My question to you is not as simple as one would think it sounds. I have searched and I can find no constitutional authority whatsoever for a Prime Minister not to recommend, or to choose not to recommend, to the Governor General for appointment to the Senate persons who are "partisans." I can find no authority. I can also find no authority as to how such a decision can be delegated to other groups of people to make recommendations to the Prime Minister of the names of individuals.

I am not sure that those powers can be delegated. I have always understood that it was a highly protected and highly valued privilege that attended the Prime Minister that he would make recommendations respecting the appointments to the Governor General.

And after senator, the most privileged appointment would be the Supreme Court of Canada. Could you help me to find an authority? That would be good for my mind.

However, my question to you is not that. My question to you is: What would be the position of the Senate and the senators if the next Prime Minister comes in and decides that it was really quite fine, what was there before, and that perhaps what was there before was better? Perhaps, but, in any event, he thinks for sure it will be better. What will be the position of the Senate and, I would say to you, politics in the country, if such a thing were to happen? You know and I know it could happen.

[Translation]

**Senator Carignan:** It's up to the prime minister to appoint the people he wants. As you can see from our Rules, we can affiliate with a political party and sit on a caucus, or change allegiance. Whether the person is appointed by the prime minister or not, I think the Senate can adapt.

jouer. Ils ont besoin de plus de ressources qu'un sénateur qui n'a pas de rôle particulier à jouer dans le processus autre que législatif. Il s'agit du rôle de l'opposition officielle. Il doit y avoir une pondération excessive, compte tenu du statut spécial de l'opposition officielle.

**Le sénateur Pratte :** Pour ce qui est des ressources financières, c'est zéro pour le groupe des sénateurs indépendants.

**Le sénateur Carignan :** Non, vous recevez 7 000 \$ chacun. Ceci dit, c'est la même chose pour l'opposition officielle. Je ne parle pas forcément des ressources financières. Je parle de l'ensemble des ressources nécessaires pour faire fonctionner le Sénat, soit la présence et la participation aux travaux.

[Traduction]

**La sénatrice Cools :** Je remercie le sénateur Carignan de son exposé, que j'ai trouvé exceptionnel. Je le remercie également pour son rôle à titre de leader de l'opposition au Sénat, dont il s'acquitte de manière équilibrée depuis un bon moment déjà.

Ma question n'est pas aussi simple qu'elle en a l'air. J'ai fait des recherches, et je ne trouve aucune autorité constitutionnelle voulant qu'un premier ministre ne recommande pas ou choisisse de ne pas recommander au gouverneur général la nomination de personnes « partisans » au Sénat. Je ne trouve aucune autorité à cet égard. Je ne trouve pas non plus d'autorité quant à la façon dont on peut déléguer cette décision à d'autres groupes de personnes, qui recommanderont la nomination de certaines personnes au premier ministre.

Je ne sais pas si ces pouvoirs peuvent être délégués. J'ai toujours cru que le pouvoir du premier ministre de recommander les nominations au gouverneur général était hautement protégé et valorisé.

J'ai toujours cru aussi qu'après la nomination des sénateurs, celle des juges de la Cour suprême du Canada était la plus privilégiée. Pouvez-vous m'aider à trouver une telle autorité? Cela m'aiderait.

Là n'est pas ma question, toutefois. Ma question est la suivante : quelle serait la position du Sénat et des sénateurs si le prochain premier ministre décidait que ce qu'il y avait avant était bien ou peut-être même mieux? Quelle serait alors la position du Sénat et quelles seraient les conséquences pour la politique au pays? Nous savons tous deux que c'est possible.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Le choix revient au premier ministre de nommer les personnes selon son désir. Comme vous le voyez dans nos règlements, on peut adhérer à un parti politique et siéger à un caucus ou changer d'allégeance. Que la personne soit nommée ou non par un premier ministre, je crois que le Sénat pourrait s'adapter.



I'd like to come back to the concept of independence and political party affiliation. A senator's independence does not depend on whether he or she is affiliated to a political party. That doesn't affect the senator's independence. Rather, the question of affiliation, or of lack of independence, stems from the fact that the prime minister appointed us. People might tend not to want to upset the prime minister who appointed them, and to operate on that basis.

I consider myself fully independent, even though I'm a member of the Conservative caucus. I feel no outside influence, or influence from the prime minister who appointed me. I don't owe anyone anything. In fact, the prime minister who appointed me is no longer in office.

[*English*]

**The Chair:** Senator Lankin has the final question, and I don't think we're going to have much time. Thank you so much; you were very helpful.

**Senator Lankin:** Senator Carignan, thank you for your thoughtful and thought provoking presentation. Both you and Senator Joyal have focused, in parts of your comments, on the issue of proposing and opposing and debate and the critical nature of that. I, like Senator Massicotte, have an open mind about this. I'm seeking to continue to explore these ideas and to understand if other models are possible because I do believe that there are ways of structuring discursive discussion that doesn't have to be based on the political opposition that's in the House of Commons.

One of the things you said is, for me, very important, at the core of it. It is: What resources are available to understand the full breadth of the opposition that exists within the country from numbers of sets of values? There could be a bill that Senator Tkachuk and I are polarized on — because he used that word last time I was here — and that we oppose, but from very different perspectives. So the resources available to do the research, to understand, to have the materials, it seems to me that, for a broad and informed debate, that shouldn't be contained just within the official opposition group, whatever the nature of that is.

I don't know if this could be looked into, but, at one point in time, in the Westminster system, in Whitehall, there was an office of research that supported the opposition parties for the House of Commons. I have no idea its relationship to the Senate, but it's the fact that there could be materials available that inform all senators of the kinds of views that are out there that can be augmented from a values base or a partisan base or any other base. I wondered if there are just ways that we could explore that, even if there is an official opposition. You might have some views to offer on this. But I think about Bill C-14, and Bill C-14 was not aided by having an official opposition and a government representation. It was aided by thoughtful, well researched contributions from around the chamber, pro and contra the bill, all around the chamber, that didn't fall along the traditional lines that you're talking about.

J'aimerais revenir à la notion d'indépendance et d'appartenance à un parti politique. L'indépendance d'un sénateur ne tient pas au fait qu'il soit affilié ou non à un parti politique. Cela n'affecte pas son indépendance. La question de l'affiliation ou du risque de non-indépendance vient plutôt du fait que c'est le premier ministre qui nous a nommés. Les gens peuvent avoir tendance à ne pas vouloir déplaire au premier ministre qui les a nommés, et c'est le principe du fonctionnement.

Je me sens pleinement indépendant, même si je suis membre du caucus conservateur. Je ne ressens aucune influence de l'extérieur ou de la part du premier ministre qui m'a nommé. Je ne dois rien à personne. En fait, le premier ministre qui m'a nommé n'est plus là.

[*Traduction*]

**Le président :** La sénatrice Lankin posera la dernière question, et je crois que nous n'aurons pas beaucoup de temps. Je vous remercie beaucoup; vous nous avez été d'une grande aide.

**La sénatrice Lankin :** Sénateur Carignan, je vous remercie de votre exposé éclairé, qui nous porte à réfléchir. Dans vos commentaires, le sénateur Joyal et vous avez parlé des propositions et des oppositions, et de la nature essentielle du débat. Tout comme le sénateur Massicotte, je garde l'esprit ouvert. Je veux continuer d'explorer les idées et savoir si d'autres modèles sont possibles, parce que je crois qu'on peut établir une discussion discursive qui ne se fonde pas sur l'opposition officielle à la Chambre des communes.

Vous avez dit quelque chose qui est, à mon avis, très important. Quelles sont les ressources offertes pour comprendre la portée de l'opposition au pays à partir de plusieurs ensembles de valeurs? Il se peut que le sénateur Tkachuk et moi ayons des visions opposées au sujet d'un projet de loi et que nous nous y opposions tous les deux, mais pour des motifs différents. Donc, pour qu'on puisse tenir un débat large et éclairé, il me semble que les ressources responsables de la recherche et de la documentation ne devraient pas uniquement être offertes au groupe d'opposition officielle, quel qu'il soit.

Je ne sais pas si on peut examiner la question, mais à un certain moment donné, selon le système de Westminster, il y avait à Whitehall un bureau de recherche qui aidait les partis de l'opposition de la Chambre des communes. Je n'ai aucune idée de sa relation avec le Sénat, mais il serait bon que tous les sénateurs aient accès aux divers documents produits sur un sujet et puissent bâtir leur argumentation en fonction de leurs valeurs, de leur parti ou de toute autre chose. Je me demande si nous pourrions y songer, même s'il y a une opposition officielle. Vous avez peut-être une opinion à ce sujet. Je pense au débat sur le projet de loi C-14, qui n'a pas été alimenté par la présence d'une opposition officielle et des représentants du gouvernement, mais bien par la contribution réfléchie et bien documentée de tous les intervenants, qu'ils soient pour ou contre le projet de loi, qui ne relevait pas de la tradition dont vous avez parlé.

But I very much appreciate what you are saying about the access to the resources to have an informed opinion and have an informed debate. Do you think we could look to see if there are other models just to help inform our discussion as we go forward?

[*Translation*]

**Senator Carignan:** Yes, certainly. I'd like to draw your attention to the fact that the debate on Bill C-14 went well. It's also because the Rules allowed the Government Leader, the Leader of the Opposition and the Liberal leader to sit down together and negotiate a work process. Had it been truly necessary, we could have proposed a time allocation to prevent the debate from veering off course. It's the presence of groups, caucuses and leaders that made the quality of that debate possible.

[*English*]

**Senator Lankin:** I would suggest to you that some others played a role in that, too. It wasn't just the two caucuses.

**The Chair:** Thank you very much. This was a typical meeting where there was back and forth and good discussion. Thank you, Senator Carignan for coming. It was, I think, a wonderful discussion. You gave us lots of food for thought.

Thank you very much; this meeting is now adjourned.

(The committee adjourned.)

---

OTTAWA, Wednesday, October 26, 2016

The Special Senate Committee on Senate Modernization met this day at 12:04 p.m., for the consideration of methods to make the Senate more effective within the current constitutional framework.

**Senator Serge Joyal** (*Deputy Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Deputy Chair:** Honourable senators, it's my pleasure today to welcome you on behalf of the chair of the committee, Senator McInnis, who is caught outside of the capital today because of the work of the Fisheries Committee that is touring the eastern part of Canada in the context of its work. As deputy chair of the committee, he has asked me to preside over our discussions today.

It's my pleasure to welcome former Senator Hugh Segal, who is very well known to us and to our audience because when Senator Segal was a senator, he was very active not only on the issue of the Senate but on many other issues, and he has kept an interest in the evolution of our institution.

I will remind our viewers that on September 21 last Senator Hugh Segal and former Senator Michael Kirby issued a stimulating report outlining a number of recommendations on

Je suis toutefois heureuse de vous entendre parler de l'accès aux ressources et de l'importance de tenir un débat fondé sur des opinions éclairées. Pourrions-nous voir s'il existe d'autres modèles, pour alimenter nos prochaines discussions?

[*Français*]

**Le sénateur Carignan :** Oui, sûrement. J'aimerais attirer votre attention sur le fait que le débat sur le projet de loi C-14 s'est bien déroulé. C'est également dû au fait que le Règlement permettait au leader du gouvernement, au leader de l'opposition et au leader des libéraux de s'asseoir ensemble et de négocier une façon de fonctionner. À la limite, on aurait pu proposer une allocation de temps afin d'éviter que le débat ne dérape. C'est la présence de groupes, de caucus et de leaders qui a permis la qualité de ce débat.

[*Traduction*]

**La sénatrice Lankin :** Je crois que d'autres y ont contribué également et pas seulement les deux caucuses.

**Le président :** Je vous remercie beaucoup. Comme à l'habitude, les échanges ont été nombreux et la discussion fort intéressante. Je vous remercie de votre présence, sénateur Carignan. Nous avons eu une excellente discussion, je crois. Vous nous avez donné de nombreuses pistes de réflexion.

Je vous remercie beaucoup. La séance est levée.

(La séance est levée.)

---

OTTAWA, le mercredi 26 octobre 2016

Le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat se réunit aujourd'hui, 12 h 4, pour examiner les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel.

**Le sénateur Serge Joyal** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le vice-président :** Honorables sénateurs, c'est avec plaisir que je vous souhaite la bienvenue aujourd'hui au nom du président, le sénateur McInnis, qui est à l'extérieur de la capitale pour parcourir l'Est du Canada dans le cadre des travaux du comité des pêches. Il m'a demandé, à titre de vice-président du comité, de présider aujourd'hui nos délibérations.

C'est avec plaisir que je souhaite la bienvenue à l'ancien sénateur Hugh Segal, que ceux qui nous écoutent et nous connaissons très bien parce qu'il était très actif dans ses fonctions, non seulement pour ce qui est de la question du Sénat, mais aussi dans de nombreux autres dossiers, et il a continué de s'intéresser à l'évolution de notre institution.

Je rappelle à nos téléspectateurs que le 21 septembre dernier, les anciens sénateurs Hugh Segal et Michael Kirby ont publié un rapport stimulant qui comporte des recommandations sur l'avenir

the future of the institution based within the parameters that I think every one of us recognize as our constraints within the present constitutional framework.

The Senate is not condemned to inaction. The Senate is an institution that evolves and it evolves within the parameters of the Canadian Constitution, one to which former Senator Segal was an instrumental agent of change in a former life when he was at the provincial level in the cabinet of former Premier Davis.

It's a great honour to welcome you, Senator Segal. It's a testimony to your interest in the institution, and we are looking forward to your presentation and to an exchange. You can expect that the members of this committee will have comments, reaction and questions to ask of you. So we will have a lovely discussion with you and I hope a positive contribution to the future of our work.

The floor is yours, Senator Segal.

[*Translation*]

**Hon. Hugh Segal, former senator, as an individual:** Thank you, Mr. Chair. Thank you very much for the invitation to take part in your hearings and to make a presentation to contribute to your work.

I salute your decision to form this committee and to dedicate your report to the Honourable Pierre Claude Nolin.

[*English*]

When first appointed to the upper chamber by Prime Minister Martin in the summer of 2005, I was invited to attend a Conservative caucus meeting in Halifax. It was Senator Nolin who was kind enough there to take the junior senator from Ontario aside to explain how things actually worked in the Senate. His advice was solid, his counsel sage and his decency apparent.

I recall, as I'm sure do many of you, how often he spoke about renewing and refreshing Canada's upper chamber and how sincere he was on those issues. He was also a leading NATO parliamentarian and a proud son of his province of Quebec. Whatever he and I agreed on or disagreed on, my respect for his core motivation remains undiminished and very deep.

Senators, my purpose today is to be respectful of the work you have done and the work you have yet to do. I will be brief and to the point on those provisions of your report I would hope might be reconsidered.

May I respectfully offer this core premise, which underlines my submission to you today: For better or for worse, the present Government of Canada was elected with a clear mandate to reduce partisan influences, control and management of the

de l'institution en s'appuyant sur les paramètres que nous reconnaissons tous, je crois, comme les contraintes auxquelles nous faisons face dans le cadre constitutionnel actuel.

Le Sénat n'est pas condamné à l'inaction. Le Sénat est une institution qui évolue, et elle évolue dans le respect des paramètres de la Constitution canadienne, à laquelle le sénateur Segal a grandement contribué dans une ancienne vie, alors qu'il faisait partie du cabinet du premier ministre Davis, à l'échelle provinciale.

C'est un grand honneur de vous souhaiter la bienvenue, sénateur Segal. Votre présence témoigne de votre intérêt à l'égard de l'institution, et nous sommes impatients d'entendre votre exposé et de discuter avec vous. Vous pouvez vous attendre à ce que les membres du comité aient des commentaires, des interventions et des questions pour vous. Nous allons donc avoir une charmante discussion avec vous, et j'espère que ce sera constructif pour la suite de nos travaux.

Vous avez la parole, sénateur Segal.

[*Français*]

**L'honorable Hugh Segal, ancien sénateur, à titre personnel :** Je vous remercie, monsieur le président. Je suis très reconnaissant de votre invitation à participer à vos audiences et de me permettre de faire une présentation dans le but de contribuer au succès de vos travaux.

Votre décision de former ce comité et de dédier votre rapport à l'honorable Pierre Claude Nolin mérite d'être saluée.

[*Traduction*]

Après avoir été nommé à la Chambre haute par le premier ministre au cours de l'été 2005, on m'a invité à assister à une réunion du caucus conservateur à Halifax. C'est le sénateur Nolin qui a eu l'obligeance de prendre à part le sénateur débutant de l'Ontario pour lui expliquer le fonctionnement du Sénat. Ses conseils étaient solides, son point de vue, sage, et sa décence, manifeste.

Je me souviens — comme beaucoup d'entre vous, j'en suis sûr — de la fréquence à laquelle il parlait du renouvellement et du rajeunissement de la Chambre haute du Canada et de la sincérité dont il faisait preuve à l'égard de ces questions. Il était également un important parlementaire de l'OTAN ainsi qu'un fier Québécois. Que nous soyons en accord ou en désaccord, mon respect à l'égard de sa motivation fondamentale demeure indéfectible et très profond.

Chers sénateurs, mon but aujourd'hui est de respecter le travail que vous avez accompli et le travail qu'il vous reste à accomplir. Je parlerai brièvement et sans détour de dispositions de votre rapport que j'aimerais que vous reconsidériez.

Puis-je respectueusement vous proposer le principe suivant, qui corrobore la déférence que je vous témoigne aujourd'hui : pour le meilleur ou pour le pire, l'actuel gouvernement du Canada a clairement reçu des électeurs le mandat de réduire les influences, le

Senate, and replace them with a frame of operation that is driven by independent senators, whether self-declared or appointed as such, under the new framework established for nominee vetting by the new government. These proposals were placed before Canadians before and during the election a year or so ago. There was no subterfuge or obfuscation. The present government won a clear majority under our first-past-the-post system last October.

With respect to the empowerment of, protection for, the full senatorial rights of independent or non-affiliated senators, voters have spoken with a clear and precise message. I also believe that the long-reigning convention of the Senate, respecting proposals for which governments have won a public mandate, should apply. While your recommendations about proportionality and caucuses not only being defined by party affiliation are very encouraging, I submit respectfully that they are too soft, too attenuated and not sufficiently crisp.

They appear to be about delaying and diluting what Canadians voted for and the government promised when in opposition, as opposed to measured and balanced implementation. There is a difference, we like to say in the hockey rinks of Kingston, between advancing the puck and ragging the puck. Any continued partisan control of the Committee of Selection, for example, the Internal Economy Committee, simply reduces duly vetted and appointed independent senators to less than robust participants whose role is solely determined by those with inherited partisan control from a previous Parliament.

I do not diminish the constructive intent behind the many recommendations in your thoughtful and considered report on selecting a Speaker, breaking up omnibus bills, more regional travel and the like. In that respect and in others, the report is actually stellar.

The time frame for progress, however, seems, if I may say so, somewhat relaxed. Your committee urges other committees to bring forth proposals for further consideration. Your report must go back to the chamber for further consideration itself and disposition, and this could easily take another two or three years before any actual change transpires.

I note, for example, recently that the Chair of the Selection Committee of the Senate moved to adjourn a motion made in the chamber some days ago by my good friend and yours, Senator Eggleton, relating to proportionality on committees. I hope he did so as to facilitate speedy passage and disposition of the matter by the chamber.

contrôle et la gestion des partis au Sénat en les remplaçant par un cadre de fonctionnement qui repose sur l'indépendance des sénateurs, qu'ils se soient eux-mêmes déclarés indépendants ou qu'ils aient été nommés ainsi, conformément au nouveau cadre d'examen des candidats mis en place par le nouveau gouvernement. C'est ce qui a été proposé aux Canadiens avant et pendant les élections il y a environ un an. Il n'y avait aucun subterfuge ni faux-fuyant. En octobre dernier, le gouvernement actuel a obtenu une nette majorité dans le cadre du système uninominal majoritaire à un tour.

Les électeurs se sont exprimés de manière claire et précise au sujet du renforcement de l'autonomie des sénateurs indépendants ou non affiliés et de la protection de l'ensemble de leurs droits. Je crois également qu'on devrait respecter la convention de longue date du Sénat qui consiste à donner suite aux propositions pour lesquelles les gouvernements ont reçu un mandat public. Vos recommandations concernant la proportionnalité et la formation de caucuses qui ne reposent pas uniquement sur les affiliations politiques sont très encourageantes, mais j'estime qu'elles manquent de fermeté et de mordant, qu'elles sont trop édulcorées.

Elles semblent viser le report et la dilution de ce que les électeurs ont exprimé et de ce que le gouvernement a promis lorsqu'il était dans l'opposition, plutôt qu'une mise en œuvre mesurée et équilibrée. Dans les arénas de hockey de Kingston, nous aimons dire qu'il y a une différence entre faire avancer la rondelle et niaiser avec la rondelle. Tout contrôle partisan continu exercé sur le comité de sélection, par exemple, le comité de la régie interne, ne fait que réduire le nombre de sénateurs dont la candidature a été soigneusement examinée, ce qui fait en sorte qu'on se retrouve avec des participants peu solides dont le rôle est uniquement déterminé par ceux qui ont hérité du contrôle partisan d'une législature précédente.

Je n'enlève rien à votre intention d'être constructifs au moyen des nombreuses recommandations de votre rapport réfléchi et éclairé sur le choix d'un Président, le fractionnement des projets de loi omnibus, l'augmentation des déplacements dans les régions et ainsi de suite. À cet égard et pour ce qui est d'autres questions, le rapport est excellent.

Par contre, l'échéancier des progrès semble, si je puis dire, un peu relâché. Votre comité exhorte d'autres comités à présenter des propositions pour poursuivre l'étude. Votre rapport doit être renvoyé au Sénat où il sera examiné davantage en vue de régler la question, et il faudra facilement attendre encore deux ou trois ans avant que des changements concrets soient apportés.

À titre d'exemple, je rappelle que le président du Comité de sélection a récemment proposé d'ajourner le débat sur une motion présentée au Sénat il y a quelques jours par mon bon ami, et le vôtre, le sénateur Eggleton, au sujet de la proportionnalité dans les comités. J'espère que c'était dans le but de faciliter l'adoption rapide et le règlement de la question au Sénat.

I respect that the government has chosen to be hands-off and let the upper chamber make its own changes, which is commendable. Using that space, however, to further delay and dilute an upper chamber of independent Senate plurality strikes this particular private citizen as less than constructive.

So we do disagree somewhat on substance, pace, intensity of change, and the need to give all senators absolutely equal rights to vote, speak, substitute on committees for each other, speak and vote on committee without accepting anyone's whip, least of which that of a political party.

As a citizen, I'm appreciative of the many hours of work you have done and are still committed to do and wish to salute you for that effort on this important modernization file. I offer the respectful and sincere hope that you will break out of the cycle that sees your committee call on other committees to make recommendations for consideration at some non-specific point in the future.

Hopefully, the Prime Minister of Canada will soon give a new list of senators for the Governor General to formally call to the Senate. We are edging steadily towards a plurality and majority of independents, but are edging far too slowly to facilitating full participation of those independent senators. It is, in my view, unbecoming and unconstructive having a chamber where we may have as many as 60 per cent of the senators having 17 per cent of the committee spots, which would strike, I think, most Canadians as completely unconstructive.

Any decision of the present partisan majorities in the Senate to do other than move immediately to do away with the term "recognized party" as defined in the *Rules of the Senate* as being "as a caucus recognized under the Canada Elections Act" is a direct betrayal of the decision reached by Canada's voters in October 2015. It may not be your intent to do so, but that, senators, is the effect.

That partisan definition currently prevents fellow independent senators from participating fully in committees, accessing funds for research purposes, and should they choose to organize themselves by Senate region for administrative purposes, the current Rules do not permit the same advantages available to partisan caucuses.

One could conclude that where we sit now is as follows: Every senator is equal but under the present Rules there appear to be degrees of equal that divide you. Legislation needs to be introduced, hopefully in the Senate, to amend the Parliament of Canada Act, to remove or replace the term "recognized party" wherever it appears for all the same reasons mentioned above. Changes to the act would also be required to replace any term defining the Senate as a partisan body, i.e. Leader of the

Je respecte le choix du gouvernement de ne pas intervenir en laissant la Chambre haute apporter ses propres changements, ce qui est louable. Cependant, la façon d'agir de ce simple citoyen semble loin d'être constructive lorsqu'il retarde davantage ces changements et affaiblit la pluralité à la Chambre haute.

Nous ne sommes donc pas vraiment d'accord pour ce qui est du fond, de la rapidité et de l'intensité des changements, ainsi que de la nécessité de donner à tous les sénateurs exactement les mêmes droits pour voter, intervenir, se remplacer entre eux aux comités ainsi qu'intervenir et voter au sein des comités sans devoir respecter les consignes de quelqu'un, encore moins d'un parti politique.

En tant que citoyen, je vous suis reconnaissant des nombreuses heures de travail que vous avez consacrées à cet important dossier de modernisation et de votre engagement à poursuivre vos efforts en ce sens. Je tenais à le souligner. J'espère respectueusement et sincèrement que vous allez rompre à un moment donné le cercle qui consiste pour votre comité à demander à d'autres comités de formuler des recommandations aux fins d'étude.

Espérons que le premier ministre du Canada donnera bientôt au gouverneur général une nouvelle liste de candidats qui deviendront officiellement sénateurs. Nous nous dirigeons progressivement vers une pluralité et une majorité d'indépendants, mais nous progressons beaucoup trop lentement pour ce qui est de faciliter la pleine participation de ces sénateurs indépendants. À mon avis, il est inconvenant et non constructif d'avoir une chambre dans laquelle pas moins de 60 p. 100 des sénateurs occupent 17 p. 100 des places au sein des comités. Je pense que la plupart des Canadiens seraient d'accord pour dire que cette situation n'est pas du tout constructive.

Toutes les décisions des majorités partisans au Sénat qui ne visent pas à se défaire immédiatement du terme « parti reconnu », que le *Règlement du Sénat* définit comme un caucus enregistré conformément à la Loi électorale du Canada, constituent une véritable trahison des électeurs du Canada qui se sont prononcés en octobre 2015. Ce n'est peut-être pas votre intention, mais, mesdames et messieurs les sénateurs, c'est la conséquence.

Cette définition partisane empêche actuellement les sénateurs indépendants de participer pleinement aux travaux des comités et d'avoir accès à des fonds pour faire de la recherche. De plus, s'ils décident de se regrouper par régions sénatoriales à des fins administratives, les règles actuelles ne leur donnent pas les mêmes avantages qu'aux caucus partisans.

On pourrait donc conclure que nous sommes dans la situation suivante : tous les sénateurs sont égaux, mais conformément aux règles actuelles, différents niveaux d'égalité semblent les séparer. Il faut présenter une mesure législative, de préférence au Sénat, pour modifier la Loi sur le Parlement du Canada dans le but d'éliminer ou de remplacer les occurrences du terme « parti reconnu » pour toutes les raisons susmentionnées. Il serait également nécessaire de modifier la loi pour remplacer tous les

Government in the Senate, Leader of the Opposition, their respective whips, et cetera.

Please understand that as a long-time partisan myself and as someone who was honoured to sit as a Conservative senator from Ontario for nine years, I continue to have great and abiding respect for the constructive force, for policy development, legislative organization, accountability and the grassroots connection that our political parties have and continue to provide within Canadian democracy. This is deeply relevant for our elected legislatures and Parliaments.

Imposing that measure of political party control, however, on everything that matters in the Senate, which is not elected — the agenda, who spends what, who speaks when, who sits with voting and speaking rights on committee — is a practice that built up over decades. But that does not make it right or appropriate for a future now defined by a new approach to the vetting of Senate nominees and a progressive, more independent body of senators.

As the limits to how the Senate can be changed have been set out by the Supreme Court based on the content of the British North America Act and the amending formula agreed to by Ottawa and the provinces when the Constitution Act was repatriated with a Charter of Rights and Freedoms in the early 1980s, it was to the Constitution of Canada that former Senator Kirby and I looked when responding to the Public Policy Forum's request for some thoughts on how a Senate dominated by non-partisan, unaffiliated members might operate. The original wording with respect to the Senate's composition embraced regional divisions in the Constitution, which would ensure that populous Ontario could not swamp in the Senate smaller population provinces. As well, the francophone minority in Canada could not be subsumed by the massive majorities in Ontario.

Majorities dominate based on representation by population in the House of Commons, as they should, but not in the Senate. Without that agreement pre-1867, we would not have had Confederation, and I submit to you we would not have Canada.

Senator Kirby's view and mine simply was that regional Senate delegations explicitly mentioned in the Constitution would be in an excellent position to, after the election of a new Parliament, make those organizational decisions through their conveners about committees, structure, management of the agenda, all essential for the Senate to operate during the life of that Parliament.

We anticipated no regional coherence on policy or tactics limiting the right of every single senator to vote based on their own expertise or conscience or to form working groups around

termes qui définissent le Sénat comme une institution partisane, c'est-à-dire les termes comme « leader du gouvernement au Sénat », « leader de l'opposition », « whip » et ainsi de suite.

Je vous prie de comprendre qu'après avoir été moi-même sénateur partisan très longtemps et après avoir eu l'honneur de siéger en tant que sénateur conservateur de l'Ontario pendant neuf ans, je continue d'avoir un profond respect pour la force constructive, l'élaboration des politiques, l'organisation législative, la responsabilisation et le lien avec les communautés de nos partis politiques, maintenant et à l'avenir, au sein de notre démocratie canadienne. C'est on ne peut plus pertinent pour nos assemblées législatives et nos Parlements.

Or, l'imposition d'un tel contrôle des partis politiques par rapport à tout ce qui concerne le Sénat, où les parlementaires ne sont pas élus — l'ordre du jour, qui dépense quoi, qui intervient et à quel moment, qui a un droit de vote et qui a un droit de parole au sein des comités — est une pratique qui s'est développée au fil des décennies, mais qui ne sera pas pour autant juste ou appropriée dans un avenir qui sera défini par une nouvelle approche d'examen des candidats sénatoriaux et un nouveau groupe progressif de sénateurs plus indépendants.

Comme la Cour suprême a limité la façon dont le Sénat peut être modifié en recourant au contenu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et à la formule de modification sur laquelle se sont entendus Ottawa et les provinces lorsque la Loi constitutionnelle, qui comprend la Charte des droits et libertés, a été rapatriée au début des années 1980, l'ancien sénateur Kirby et moi avons examiné la Constitution du Canada pour répondre à la demande du Forum des politiques publiques qui voulait se faire une idée du fonctionnement possible d'un Sénat dominé par des membres non partisans et non affiliés. Dans la Constitution, le libellé original concernant la composition du Sénat faisait état de divisions régionales, pour éviter que les représentants de l'Ontario ne prennent le dessus sur ceux des provinces moins peuplées. De plus, cette composition faisait en sorte que la minorité francophone au Canada ne pouvait pas être assujettie à l'énorme majorité ontarienne.

Les majorités dominent à la Chambre des communes conformément à la formule de la représentation selon la population, comme il se doit, mais ce n'est pas ainsi au Sénat. Sans cette entente conclue avant 1867, nous n'aurions pas eu de Confédération, et j'estime que nous n'aurions pas eu de Canada.

Le point de vue partagé par le sénateur Kirby et moi est simplement que les délégations sénatoriales régionales explicitement mentionnées dans la Constitution seraient excellentes après l'élection d'un nouveau Parlement pour prendre ces décisions organisationnelles, par l'entremise de leurs délégués, en ce qui a trait aux comités, à la structure et à la gestion de l'ordre du jour, qui sont tous essentiels au fonctionnement du Sénat au cours d'une législature.

Nous n'avions prévu aucune cohérence régionale à l'égard des politiques ou des tactiques limitant le droit de chaque sénateur de voter en fonction de sa propre expertise ou de sa propre

issues or concerns in opposition to a particular government proposal or in support of it any way they might deem appropriate.

Our proposal did not endorse regionalization on matters of policy or politics, merely a regional organizational structure reflective of the Constitution of Canada for organizing, after each new Parliament, the structure and operating framework for the upper chamber.

I'm delighted, Mr. Chairman, to take any questions or personal attacks you care to offer.

**The Deputy Chair:** Thank you very much, Senator Segal. I'm sure that what you have presented to us either in your brief or this afternoon will trigger many questions. I already have a number of senators who want to ask you questions or exchange comments.

**Senator Massicotte:** Thank you very much, Mr. Segal, for your presentation. It's always interesting and very stimulating, as the deputy chair said.

You obviously referred to the organization of the Senate for administrative reasons on a regional basis because they had the constitutional debate 150 years ago. Did you consider other forms of organization? Obviously, the purpose of any form of organization is to have everybody contribute their maximum to the best decisions and legislation, and there are all kinds of other organizations. The United Nations is a different organization. Did you consider any other? You basically diminish the Westminster model because it is too partisan. You talk about regions. How about some others? Did you consider those?

**Mr. Segal:** We did take a look, for example, at the notion of working groups that would be put together in a Senate for the coherent advancement of particular views on issues like poverty, economic growth, foreign policy, and we think that is excellent. I may add that the recommendations in your own report relative to that process of groups that are formed, from time to time as may be appropriate, I think makes excellent sense.

The question we addressed, because it was the one put to us, Senator Massicotte, was how can the body organize itself so as to accommodate the new reality of a growing plurality and at some point majority of non-affiliated senators? Our view was that as a new Parliament produces the need for a Senate to organize its framework and operating assumptions, the best way to do that would have been through a regional process.

Now, the notion that that may produce a phenomenon like cross-benchers — which is very much now part of the Westminster model — troubled us not one bit. I know you have studied this issue. You were working very hard on a multi-partisan approach on Senate reform. A government in the United Kingdom has not had a majority in the House of Lords for many

conscience ou le droit de mettre sur pied des groupes de travail saisis de dossiers ou de préoccupations qui vont à l'encontre d'une proposition du gouvernement ou qui la soutiennent d'une façon qui pourrait être jugée appropriée.

Notre proposition n'appuyait pas la régionalisation aux fins politiques, mais simplement une structure organisationnelle régionale conforme à la Constitution du Canada pour organiser, après l'élection d'un nouveau Parlement, la structure et le cadre de fonctionnement de la Chambre haute.

Je serai ravi, monsieur le président, de répondre à vos questions ou à vos attaques personnelles.

**Le vice-président :** Merci beaucoup, sénateur Segal. Je suis certain que ce que vous nous avez présenté dans votre mémoire ou cet après-midi suscitera beaucoup de questions. J'ai déjà une liste de sénateurs qui veulent vous en poser ou discuter avec vous.

**Le sénateur Massicotte :** Merci beaucoup de votre exposé, monsieur Segal. C'est toujours intéressant et très stimulant, comme l'a dit le vice-président.

De toute évidence, vous faites allusion à l'organisation du Sénat à l'échelle régionale à des fins administratives, car le débat constitutionnel a eu lieu il y a 150 ans. Avez-vous examiné d'autres formes d'organisation? Le but de toute organisation est évidemment que tout le monde fasse de son mieux pour obtenir les meilleures décisions et les meilleures lois possible, et il existe toutes sortes d'autres organisations. Les Nations Unies sont une organisation différente. En avez-vous examiné d'autres? Vous dévalorisez le modèle de Westminster parce qu'il est trop partisan. Vous parlez de régions. Qu'en est-il d'autres modèles? En avez-vous examiné d'autres?

**M. Segal :** Nous avons examiné, par exemple, l'idée de groupes de travail qui seraient mis sur pied dans un Sénat pour faire progresser avec cohérence certains points de vue sur des questions comme la pauvreté, la croissance économique et la politique étrangère, et nous pensons que c'est excellent. J'ajoute que je pense que les recommandations de votre propre rapport concernant cette formation de groupes, de temps à autre lorsque c'est nécessaire, sont excellentes.

Nous avons répondu à la question, car c'est celle qu'on nous a posée, sénateur Massicotte, à savoir comment l'institution peut s'organiser elle-même de manière à tenir compte de la nouvelle réalité d'une pluralité croissante et, à un moment donné, d'une majorité de sénateurs non affiliés. Nous étions d'avis que lorsqu'un nouveau Parlement faisait en sorte que le Sénat devait organiser son cadre et ses principes de fonctionnement, la meilleure façon de procéder était de recourir à un processus régional.

Or, la notion voulant que cette façon de faire se traduise par un phénomène comme celui des transfuges — ce qui fait maintenant partie intégrante du modèle de Westminster — ne nous a aucunement préoccupés. Je sais que vous avez étudié la question. Vous avez planché sur une approche multipartisane de la réforme du Sénat. Au Royaume-Uni, aucun gouvernement n'a

years. In fact, the dominant role was played by the cross-benchers. Therefore, governments must have cross-benchers on side one way or the other within the context of the suspensive veto to get their bills through the House of Lords.

We can all reference particular bills that were brought in; for example, the Blair government's bill on how long people could be detained without being put forward in open court. Prime Minister Blair thought he had a great compromise. It went to the House of Lords and they said that we are the nation of Magna Carta; we're not going to hold anybody unreasonably in jail without their rights being addressed. They set it aside very quickly. That was done by a mix of cross-benchers plus Labour and Conservative members of the Lords. The notion there would be some party definition that is part of the mix is not problematic as long as the core organizational premises are not driven either by the party in power in the house or the party which has the plurality because of a prior appointments process in the Senate after a particular election.

**Senator Massicotte:** You use the words "party" or "party politics" and the word "partisanship." You seem to have a negative connotation of that word, and you suggest it's not applicable in the Senate. Do you want to talk about that? What does our recent history indicate in that respect?

**Mr. Segal:** Senator Massicotte, the problem is not that there would be partisan groups who are active and engaged on issues in the Senate. That's part of our democratic tradition, and I would be against any effort to make that impossible or to diminish its potential.

Others around the table who were part of the history have their own perspective. It's not my view that when you have to make a decision on something at Internal Economy, such as the appropriateness of certain expenditures or whether people need to be disciplined one way or the other, that any partisan consideration should be part of that discussion, or that people feel they have to vote one way or another because of partisan direction from the other place. That, in my view, goes against the premise Sir John A. Macdonald and others had with respect to the Senate, that it should not replicate debates that take place in the other place, but to be a revising chamber with sober second thought and where independent voices are applied so as to make sure that legislation is technically correct; that principles of fairness, presumption of innocence, and all the rest are respected and consistent with our Constitution.

In that context, partisan control, either from the opposition or the government side, is in my view deleterious, unconstructive, or gets in the way of the legitimacy of the Senate. It may bring the Senate itself on occasion into disrepute, which is something none of us would like to see.

eu de majorité à la Chambre des lords depuis de nombreuses années. En fait, ce sont les transfuges qui ont joué le rôle dominant. Les gouvernements doivent donc avoir l'appui de transfuges d'une manière ou d'une autre, dans un contexte de veto suspensif, pour faire adopter leurs projets de loi à la Chambre des lords.

Nous pouvons tous penser à des exemples de projets de loi, comme le projet de loi du gouvernement Blair concernant la longueur de la période pendant laquelle une personne peut être détenue avant de comparaître devant un tribunal. Le premier ministre Blair pensait avoir trouvé un excellent compromis. La Chambre des lords en a été saisie, et ils ont dit qu'ils sont la nation de la Magna Carta et qu'ils n'allaient pas maintenir quelqu'un en prison pendant une période déraisonnable sans que ses droits soient respectés. Le projet de loi a été rejeté très rapidement par un mélange de transfuges et de membres du Parti travailliste et du Parti conservateur à la Chambre des lords. L'idée d'avoir une certaine définition de parti dans l'équation ne pose pas problème tant que les principaux principes organisationnels ne proviennent pas du parti au pouvoir à la Chambre ou du parti qui détient la majorité à cause d'un processus de nomination antérieur au Sénat à la suite d'élections.

**Le sénateur Massicotte :** Vous employez les mots « partis » ou « partis politiques » ainsi que « partisanerie ». Vous semblez donner une connotation péjorative au mot, et vous laissez entendre que cela ne s'applique pas au Sénat. Voulez-vous aborder cette question? Que nous apprend notre histoire récente à ce sujet?

**M. Segal :** Sénateur Massicotte, le problème n'est pas la présence de groupes partisans qui se consacrent activement aux enjeux du Sénat. Cette pratique fait partie de notre tradition démocratique, et je m'opposerais à tout ce qui la rendrait impossible ou en diminuerait le potentiel.

D'autres personnes à la table qui ont participé à l'histoire ont leur propre point de vue. Lorsqu'il faut prendre une décision au sein du Comité de la régie interne, notamment sur la pertinence de certaines dépenses, ou sur le fait que des gens doivent être réprimandés ou non d'une façon ou d'une autre, je ne crois pas que les considérations partisans aient leur place dans la discussion, ou qu'il convienne que les sénateurs se sentent obligés de voter d'une façon ou d'une autre en raison de l'orientation partisane de l'autre chambre. Cela va selon moi à l'encontre de l'idée que Sir John A. Macdonald et d'autres se faisaient du Sénat : le Sénat ne doit pas reprendre les délibérations de la chambre, mais il doit plutôt être un lieu de réflexion sereine et attentive où des voix indépendantes se font entendre de sorte que la loi soit techniquement correcte; et les principes de justice et de présomption d'innocence, entre autres, doivent être respectés et conformes à notre Constitution.

Dans ce contexte, qu'il provienne de l'opposition ou du gouvernement, tout contrôle partisan est à mon avis préjudiciable et non constructif, ou entrave la légitimité du Sénat. Un tel contrôle peut à l'occasion discréditer le Sénat lui-même, ce qu'aucun d'entre nous ne souhaite.



**Senator Greene:** I agree with so much of your presentation that I feel a bit sheepish picking on one thing I disagree with.

I certainly agree with your comments on the Selection Committee, on Internal Economy, and on your big statements regarding pace of change. I really do agree that we're lagging behind where we ought to be at this point.

I very much agree with your positions on equality and your hint that there is equality in a technical sense, but that equality is by degrees. I like that.

The thing that I got questions about, if not opposition, is the use of regions as an organizing mechanism for the Senate. When I look at the regions we have, two of them are provinces, which to me is a bit of a problem. A region has some commonality of geography, history, culture, economy, et cetera. The Maritimes are a region by that definition. Is Ontario a region? Ontario has a lot of regions within it, but is it a region on its own? It's hard for me to agree with that.

There is a danger with Quebec, as we all know and as Senator Pratte has pointed out, that potentially could lead to problems within the Senate.

In the West, B.C. and Manitoba, there is a lack of commonality.

The only way that regions might work is if we create new regions that are actually regions, rather than use the formula in the Constitution, which seems like the wrong way to go for many reasons. But in a practical sense it might be the right way to go.

I wonder if you could address those comments.

**Mr. Segal:** By all means, Senator Greene. Thank you for your question and your comments. I remember fondly our time as seatmates in the chamber when I had the privilege of serving with you. I am very appreciative of the paper on Senate reform you issued some weeks ago. It reflected some of the best and most compelling premises around which the chamber you serve and I've had the privilege of serving can be of the most effective service to citizens of Canada. As a citizen of Canada, I thank you for that.

As often is the case, the term "region" is being a little bit pumped up beyond what Senator Kirby's intent and mine was in the document. Our view is simply this.

Let me go back to an organization which you all have great knowledge of. The Selection Committee meets after a new Parliament is elected. Based on negotiation between the people,

**Le sénateur Greene :** Je suis tellement d'accord avec vous que je suis un peu embarrassé de critiquer une chose à laquelle je ne souscris pas.

Je suis certes d'accord sur ce que vous dites à propos du Comité de sélection et du Comité de la régie interne, et sur vos grandes déclarations concernant le rythme du changement. Je conviens tout à fait que nous accusons un retard par rapport à là où nous devrions être à ce stade-ci.

Je suis tout à fait d'accord avec vos positions concernant l'égalité, et avec votre allusion au fait qu'il y a une égalité au sens technique, mais que ce concept compte divers degrés. J'en conviens.

La chose qui a soulevé des questions, voire une opposition, c'est l'emploi des régions comme mécanisme d'organisation du Sénat. Je regarde les régions proposées, et deux d'entre elles sont des provinces, ce qui pose un certain problème à mes yeux. Une région conserve une certaine identité géographique, historique, culturelle, économique, et ainsi de suite. Les Maritimes forment une région conformément à cette définition. L'Ontario est-elle une région? La province compte de nombreuses régions, mais s'agit-il d'une région en soi? J'ai du mal à me rallier à ce concept.

Comme nous le savons tous, et comme le sénateur Pratte l'a souligné, le Québec pose un risque qui pourrait éventuellement entraîner des problèmes au Sénat.

Dans le cas de l'Ouest, de la Colombie-Britannique et du Manitoba, il y a un manque d'uniformité.

La seule façon d'assurer la réussite d'une organisation régionale, c'est de créer de nouvelles régions qui respectent véritablement la définition d'une région, plutôt que d'employer la formule prévue à la Constitution, ce qui est inadéquat pour de nombreuses raisons. Mais d'un point de vue pratique, cela pourrait être la bonne façon de faire.

J'aimerais que vous répondiez à ces remarques.

**M. Segal :** Bien sûr, sénateur Greene. Je vous remercie de votre question et de vos observations. J'ai un bon souvenir de l'époque où nous étions voisins de siège à la chambre, et où j'ai eu le privilège de servir à vos côtés. Je vous suis grandement reconnaissant du document sur la réforme du Sénat que vous avez publié il y a quelques semaines. Il reflétait certaines des meilleures hypothèses et des suppositions les plus convaincantes concernant la façon dont la chambre que vous servez et que j'ai eu le privilège de servir peut être au service des citoyens canadiens le plus efficacement possible. En tant que citoyen, je vous en remercie.

Comme c'est souvent le cas, l'interprétation du terme « région » dans le document va légèrement au-delà de notre intention, au sénateur Kirby et à moi-même. Voici simplement ce que nous en pensons.

Permettez-moi de parler d'un groupe que vous connaissez tous très bien. Le Comité de sélection se réunit après l'élection des membres d'une nouvelle législature. En fonction des négociations

decisions are made about who will chair various committees. The votes of that committee are always unanimous. There is never a shootout because there has been some back and forth among the various political parties about how that's supposed to work. Once that happens, barring something unplanned, the Selection Committee never meets again. The committees of the chamber go about their business in a very straightforward fashion. When substitutions must take place, the whips of the two parties, as you will know from your own experience, are engaged in that process properly.

Our view is that the conveners of the regional so-called delegations would meet once after Parliament is elected so as to have a similar discussion about the various framework issues that need to be addressed so the organization may move forward and be well-organized for that purpose.

I don't see that as two regions voting against another region. I see that as the same process of consensus, but rather than define who's at the table by partisan standing, one defines who's at the table by conveners elected within each one of the designated constitutional regions to sit at the table on their behalf. The notion that they would meet again after that transpired is of course possible but probably unnecessary once the actual bodies of the Senate are up and running and there's fair representation and proportionality respected on the committees in the way in which they operate and the various other important engines of deliberation in the chamber.

So I do not see the region having a life above and beyond that core organizational process. I don't see it as competing votes from our friends in Quebec and our friends in the Maritimes or our friends in the West or Ontario. I see it as conveners who are elected by their colleagues who sit around the table with other key officers in the Senate, come to conclusions about the framework, end of story. That would be the way I would propose to answer the very legitimate question you put.

**Senator Greene:** Thank you very much. I'll reflect on that. I hadn't discerned that previously from your testimony. Perhaps it's a solution.

[Translation]

**Senator Tardif:** It is a pleasure to see you again, Senator Segal, even by videoconference. I would like to raise a point that you did not make in your presentation, but that is mentioned in your report, *A House Undivided*. In the report, you recommend eliminating the minimum age of 30. A number of countries have age restrictions. In the United States, for example, I think you have to be 35 to become president and 30 to become a senator.

First of all, what is the basis for this recommendation? Secondly, since eliminating the minimum age could mean that a person would have a longer term as a senator, do you think the provinces would have to agree to this?

entre ses membres, le comité décide qui présidera les différents comités. Les votes y sont toujours unanimes. Il n'y a jamais d'affrontement étant donné que les différents partis politiques ont échangé sur la façon dont les choses doivent se passer. Lorsque c'est fait, le Comité de sélection ne se réunit plus jamais, à moins d'un imprévu. Les comités de la chambre poursuivent alors leurs travaux en toute simplicité. Lorsque des remplacements sont nécessaires, les whips des deux partis suivent la procédure adéquate, comme votre expérience vous l'a appris.

Nous pensons que les responsables des prétendues délégations régionales doivent se réunir une fois le Parlement élu pour tenir une discussion semblable sur les divers enjeux relatifs au cadre, qui doivent être abordés afin que l'organisation puisse aller de l'avant et être bien organisée.

Je ne considère pas que deux régions votent contre une autre, mais plutôt qu'une même recherche de consensus a lieu. En revanche, plutôt que de décider qui est à la table de façon partisane, ce sont les responsables élus dans chaque région constitutionnelle désignée qui s'en chargent et qui siègent au nom des régions. Il est évidemment possible que ces gens se réunissent par la suite, mais c'est probablement inutile une fois que les organes du Sénat sont en place et qu'une représentation et une proportionnalité équitables sont respectées dans le fonctionnement des comités et au sein des autres modes de délibération de la chambre.

À mes yeux, la région n'existe pas au-delà de ce processus organisationnel fondamental. Je ne considère pas que les voix du Québec, des Maritimes, de l'Ouest ou de l'Ontario soient concurrentes. Il s'agit plutôt de responsables élus par leurs collègues qui siègent aux côtés d'autres intervenants clés du Sénat, et qui tirent des conclusions à propos du cadre, un point c'est tout. C'est ce que je réponds à votre question très légitime.

**Le sénateur Greene :** Merci beaucoup. Je vais y réfléchir. Ce n'est pas ce que j'avais compris dans votre témoignage. C'est peut-être une solution.

[Français]

**La sénatrice Tardif :** C'est un plaisir de vous revoir, sénateur Segal, même si ce n'est que par vidéoconférence. J'aimerais soulever un point que vous n'avez pas mentionné dans votre présentation, mais qui fait partie de votre rapport *A House Undivided*. Dans votre rapport, vous recommandez l'élimination de l'âge minimal de 30 ans. Dans plusieurs pays, il y a des restrictions liées à l'âge. Par exemple, aux États-Unis, je crois qu'il faut être âgé de 35 ans pour devenir président et de 30 ans pour devenir sénateur.

Tout d'abord, sur quoi vous basez-vous pour proposer ce changement? Deuxièmement, étant donné que l'élimination de l'âge minimal pourrait faire en sorte que le mandat d'un sénateur soit plus long, croyez-vous que l'assentiment des provinces soit requis?

**Mr. Segal:** I am also delighted to see you again, even by teleconference.

Under the process established by the government, the candidates considered by the sitting prime minister are currently screened based on their life experience, in the education sector, for instance, as in your case, in view of your impressive career in the public sector, in medicine and in the business world. Candidates who do not have significant experience will certainly not be included in the list of candidates that the advisory board submits to the prime minister in order to fill the vacancies in the Senate. That leaves candidates who have significant experience and who are over the age of 30.

Imposing an age limit would exclude young Canadians, even though they might be stars in sports, for example, or might have made an outstanding contribution to saving lives. They would be told that they do not count if they are under 30. In my opinion, we could keep the requirement of having experience — for candidates chosen by the public if they clearly have outstanding qualities and accomplishments —, without a formal rule setting a minimum age requirement.

**Senator Tardif:** So you think that it would be the advisory board that could assess the scope of experience of candidates under the age of 30?

**Mr. Segal:** Yes. As I understand it, Senator Tardif, the criteria that the advisory board uses to select, from among the appointees, the best candidates from each province whose names will be passed on to the prime minister, are based on their accomplishments, experience, work and academic record. This process will all the same make it possible to select a number of candidates, regardless of age, who meet the criteria related to their ideas and their life accomplishments.

**Senator Bellemare:** Hello, former senator Mr. Segal. I am also very pleased to have the chance to talk with you.

I agree with much of what you said. As an introduction to my question, let me say the following. In considering Senate reform, I have always thought that one of the first themes to be addressed and one of the first corrections relates to bipartisanship. Unlike the senate in many countries around the world, the Senate of Canada has only two parties. So it is tempting for the House of Commons and the government to get an absolute majority in the Senate. Since Senators serve for many years, this could lead to dysfunction, which sometimes causes major problems.

**M. Segal :** Je suis aussi tout à fait ravi de vous revoir, même si ce n'est que par téléconférence.

Le processus qui a été mis en place par le gouvernement fait en sorte qu'il y a maintenant un processus de vérification des candidats considérés par le premier ministre en fonction de leur expérience de vie, par exemple dans le secteur de l'éducation, comme dans votre cas, à la lumière de votre carrière impressionnante, dans le secteur public, en médecine ou dans le monde des affaires. Ceux qui n'ont pas acquis une expérience importante ne seront sans doute pas considérés par le comité de vérification avant que celui-ci ne soumette la liste des candidats au premier ministre dans le but de combler les sièges vacants au Sénat. Il resterait alors ceux qui ont une certaine expérience et qui sont âgés de plus de 30 ans.

Le fait d'imposer une limite d'âge aux jeunes Canadiens et Canadiennes les rendrait non admissibles, bien qu'ils soient, par exemple, des étoiles dans une discipline sportive ou qu'ils aient travaillé de façon incroyable à sauver des vies. On leur dirait alors qu'ils ne comptent pas s'ils sont âgés de moins de 30 ans. À mon avis, on peut conserver comme critère l'importance d'avoir de l'expérience, dans le cas des candidats qui sont nommés par la population lorsque ces personnes se distinguent clairement par leurs qualités et leurs accomplissements, sans toutefois établir une règle formelle selon laquelle les candidats qui ont moins d'un certain âge ne sont pas admissibles.

**La sénatrice Tardif :** Vous croyez donc que c'est par l'intermédiaire du comité de nomination que l'on pourra vérifier l'étendue de l'expérience d'une personne qui aurait moins de 30 ans?

**M. Segal :** Oui. Si je comprends bien, sénatrice Tardif, les critères sur lesquels se base le comité pour choisir, parmi les nominations, les meilleurs candidats de chaque province dont les dossiers seront présentés au premier ministre sont les critères liés à l'accomplissement, à l'expérience, au travail et à la compétence académique. Ce processus permettra tout de même de recueillir un certain nombre de candidats, sans tenir compte de leur âge, qui répondront aux critères liés à leurs idées et au travail qu'ils auront accompli au cours de leur vie.

**La sénatrice Bellemare :** Bonjour, honorable ex-sénateur Segal. Je suis aussi très heureuse de pouvoir échanger avec vous.

Je suis d'accord avec plusieurs des choses que vous avez dites. En guise d'introduction à ma question, je dirai ce qui suit. Dans ma réflexion sur la réforme du Sénat, j'ai toujours pensé qu'un des premiers thèmes à aborder et qu'une des premières corrections à apporter avaient trait au bipartisme. Au Canada, contrairement à bien des sénats dans le monde, nous n'avons que deux partis. Ainsi, la tentation existe pour la Chambre des communes et le gouvernement de tenter d'obtenir une majorité absolue au Sénat. Comme les sénateurs siègent pendant plusieurs années, cela risquerait d'entraîner des dysfonctions, ce qui cause parfois de gros problèmes.

I have to admit that after identifying this issue related to the fact that we need other groups, I was suddenly not in favour of creating regional caucuses. I shared the opinion of a number of us that it is not always easy to find affinities in the four regions.

It was not until later on — recognizing that, since we do not have a government caucus right now, we can therefore not have an opposition caucus — that I wondered how we could create something solid. I found my answer in what you covered in your report, the ideas that were presented by Senator Ringuette, and in the Constitution. Section 22 of the Constitution is very clear. It states:

**22.** In relation to the Constitution of the Senate Canada shall be deemed to consist of Four Divisions [ . . . ]

It goes on to name the divisions, without any reference to regions, just four divisions.

This is when my thinking started to change. I said, yes, why not. I am a senator from Quebec; others represent other regions. Why should we not, upon appointment, automatically become part of a group called a division, a constitutional division as set out in section 22? There would be four divisions and the territories would be divided up among them. Each of these divisions would be responsible for the administrative work.

Thinking about this further, I wondered what constitutes administrative work. It means selecting senators for committees, finding replacements, discipline, dealing with the provinces. In other words, there are a lot of little things that have to be done that in a partisan caucus can sometimes be used as a form of punishment or reward. Why not use this approach and, on another level, have groups based on affinities, as you discussed in your report. We could form a group based on the affinities of the Conservative Party and all the parties, as well as an affinity group that has nothing to do with a political party. A senator wishing to be part of an affinity group could register for a period of time and could renew that membership. Perhaps a budget for the affinity group could be potentially put forward.

Does my understanding of your model correspond to the image of an organizational structure for the Senate that would be based not on a “caucus” — this is where my opinion differs from yours since I would use the word “caucus” for the affinity groups only —, but rather on an organizational structure along the lines of the four divisions set out in section 22 of the Constitution?

I would like to hear your thoughts on this approach.

**Mr. Segal:** Your understanding of the report is correct. I agree with your understanding and your comments.

Je dois vous avouer qu’après avoir cerné cette problématique liée au fait qu’il nous fallait d’autres groupes, sur le coup, je n’étais pas favorable à l’idée de créer des caucus régionaux. Je partageais l’avis de plusieurs d’entre nous selon lequel, au sein des quatre régions, il n’est pas évident de partager des affinités.

Ce n’est que plus tard, en sachant que, comme nous n’avons pas de caucus du gouvernement à l’heure actuelle, nous ne pouvons donc pas avoir de caucus de l’opposition, que je me suis posé la question à savoir comment nous pourrions organiser quelque chose qui soit durable. J’ai trouvé ma réponse dans les éléments que vous avez présentés dans votre rapport, dans les idées qui avaient été présentées par la sénatrice Ringuette, et dans la Constitution. L’article 22 de la Constitution est très clair. Il dit ce qui suit :

**22.** En ce qui concerne la composition du Sénat, le Canada sera censé comprendre quatre divisions [...]

Et on les nomme. On ne parle pas de quatre régions, mais de quatre divisions.

C’est alors que ma réflexion a commencé à évoluer. Je me suis dit, oui, pourquoi pas. Je suis sénatrice du Québec, d’autres représentent différentes régions. Pourquoi ne ferions-nous pas partie automatiquement, dès notre nomination, d’un groupe qui s’appelle une division, soit la division constitutionnelle prévue à l’article 22? Il y en aurait quatre et on répartirait les territoires. Chacune de ces divisions s’occuperait du travail administratif.

En y réfléchissant de plus en plus, je me suis posé la question à savoir en quoi constitue le travail administratif. Il s’agit de sélectionner les sénateurs pour les comités, de s’occuper des remplacements, de la discipline, des liens avec les provinces; en d’autres mots, il faut s’occuper d’un tas de petites choses qui, dans un caucus partisan, peuvent parfois être utilisées en guise de punitions ou de récompenses. Pourquoi ne pas procéder ainsi et avoir, à un autre niveau, des groupes fondés sur les affinités — ce dont vous parlez dans votre document. On pourrait former un groupe selon les affinités du Parti conservateur et de tous les partis, et un groupe d’affinités qui n’a rien à voir avec un parti politique. Le sénateur qui voudrait faire partie d’un groupe d’affinités en particulier s’inscrirait pour une période donnée et pourrait renouveler son adhésion. Éventuellement, peut-être qu’on pourrait proposer un budget propre au groupe d’affinités.

Est-ce que ma compréhension de votre modèle s’accorde à l’image d’une organisation structurelle du Sénat qui serait fondée, non pas sur ce qu’on appelle un « caucus » — et c’est là où mon opinion diffère de la vôtre, car je réserverais le mot « caucus » aux groupes d’affinités —, mais sur une structure organisationnelle basée sur quatre divisions en vertu de l’article 22 de la Constitution?

J’aimerais avoir vos commentaires sur cette façon de présenter les choses.

**M. Segal :** Votre perception du rapport est tout à fait juste. Je suis d’accord avec votre compréhension et vos propos à ce sujet.

I have nothing against partisan groups, whether they are blue, red or NDP, or whether they are based on specific interests, such as agriculture, fisheries or foreign affairs. Why not? The administrative decisions regarding the organization of the chamber, however, must not be made by partisan groups. That work must be managed by the divisions, as you pointed out, which are highlighted in the Constitution of Canada as the very foundation of your institution.

[English]

**Senator Tkachuk:** Welcome, Senator Segal. How are you today? It is a pleasure to have you here.

It may not surprise you that I disagree with just about everything you said. I would like to ask a couple of questions, though.

How do you know there will be more independent senators appointed?

**Mr. Segal:** Because we have, for at least another three and a half to four years, a government with a working majority in the House of Commons that was committed to the appointment of independent senators. To date, they have appointed some, and I have no indication that they will stop doing that.

Under the normal cycle of retirements and other changes, that would bring us to an effective majority of independent or non-affiliated senators before the next election. The question is: What will be the operational rights of those senators as compared to those who are in partisan caucuses between now and the next election?

**Senator Tkachuk:** It seems to me if that's going to be the case, I'm a little freer and more independent about what senators choose to do. I made a certain pledge. I was phoned by a Conservative Prime Minister to serve in the Senate as a Conservative, and I intend to finish my mandate as a Conservative senator, and that's my right.

I don't care if they are all independent. If the independent senators are going to be appointed, soon they will be a majority and they can get their wish. They're going to be appointed to committees. They'll be the majority there, and they will organize themselves like a political caucus and do what they have to do to get government legislation passed.

I don't believe that they're going to be independent senators. I believe they are going to be government senators. They may not affiliate themselves with the Liberal Party, but nonetheless they will be the government party.

**Mr. Segal:** Well, let me say two things. First of all, as you and I well know, we disagreed on many things for the nine years I had the privilege of serving in an office down the floor from you, and

Je n'ai rien contre les groupes partisans, qu'ils soient bleus, rouges ou néo-démocrates, ou qu'ils soient formés en fonction d'intérêts particuliers comme l'agriculture, les pêches ou les affaires étrangères. Pourquoi pas? Toutefois, les décisions administratives pour l'organisation de la Chambre ne doivent pas être prises par des groupes partisans. Ce travail doit être dirigé par des divisions, comme vous le précisez, qui sont saluées dans la Constitution du Canada comme la base fondamentale de l'institution où vous travaillez maintenant.

[Traduction]

**Le sénateur Tkachuk :** Bienvenue, sénateur Segal. Comment allez-vous aujourd'hui? C'est un plaisir de vous voir parmi nous.

Vous ne serez pas surpris d'apprendre que je suis en désaccord avec à peu près tout ce que vous avez dit. J'aimerais tout de même poser quelques questions.

Comment savez-vous qu'un plus grand nombre de sénateurs indépendants seront nommés?

**M. Segal :** Je le sais parce que nous avons, pour encore au moins trois ans et demi ou quatre ans, un gouvernement majoritaire à la chambre des communes qui s'est engagé à nommer des sénateurs indépendants. À ce jour, le gouvernement en a nommé quelques-uns, et rien ne me permet de croire qu'il abandonnera cette pratique.

Compte tenu du cycle normal des départs à la retraite et d'autres changements, nous aurons ainsi une majorité réelle de sénateurs indépendants ou non affiliés d'ici les prochaines élections. Il convient donc de se demander quels seront les droits opérationnels de ces sénateurs par rapport à ceux qui appartiennent à des caucus partisans d'ici les prochaines élections.

**Le sénateur Tkachuk :** Il me semble que si les choses se passent ainsi, je suis un peu plus libre et indépendant par rapport à ce que les sénateurs choisissent de faire. Pour ma part, j'ai pris un engagement. Un premier ministre conservateur a téléphoné pour me nommer au Sénat sous la bannière conservatrice, et j'ai l'intention de terminer mon mandat à titre de sénateur conservateur, ce qui est mon droit.

Peu m'importe si tous les sénateurs sont indépendants. Si des sénateurs indépendants sont nommés, ils formeront bientôt la majorité et pourront obtenir ce qu'ils désirent. Ils seront nommés au sein des comités. Puisqu'ils y seront majoritaires, ils s'organiseront comme un caucus politique et feront ce qu'il faut pour faire adopter les projets de loi du gouvernement.

Je ne pense pas que ces sénateurs seront indépendants. Ils seront plutôt des sénateurs du parti gouvernemental. Ils n'adhéreront peut-être pas au Parti libéral, mais ils seront tout de même dans le parti ministériel.

**M. Segal :** Permettez-moi de dire deux choses. Tout d'abord, vous et moi savons que nous avons été en désaccord sur bien des choses pendant les neuf années où j'ai eu le privilège d'occuper un

it didn't affect our friendship or relationship one bit. So the fact that we continue to agree to disagree just indicates the friendship is as strong as it has ever been.

With regard to your right to respect the premise upon which you were appointed, your Conservative affiliation should be, in my view, undiminished, uncontested and unchallenged — period; full stop. I don't disagree with that at all. I'm really saying that the ability of bodies that make organizational and administrative decisions in the Senate to be defined by the partisanship that may exist for those who are in that body is a mistake under the present framework as laid out by the clear commitment made by the government in place.

Your premise about whether people are or are not independent is a completely legitimate perspective and point of view. I would simply say to you that if you think about the debate most recently on the assisted death bill and other debates that have taken place in the past, some of the finest moments of the Senate have been underlined when individual senators spoke not from a perspective of party on the issue, but spoke from a perspective of what they thought was beyond partisanship and in the broad public interest.

We saw that on the assisted death and dying bill; so I would, as a private citizen who doesn't see things as directly as you do, because I'm not there, conclude that the spirit of independence among senators is alive and well. The issue is how to have the rules in the chamber that will encourage that for those who choose to be appointed on that premise or self-declare, as some have done over the past few weeks.

**Senator Tkachuk:** Nonetheless, a political organization like the Conservative organization in the Senate, if we choose how we wish to appoint people to committees and put names forward to committees as chairs or deputy chairs I think is our business. If we don't wish to participate in that process, we have a right, as we presently do, to become an independent senator and, in other words, not be part of that caucus.

I don't see how forcing people to be something that they're not is going to achieve a more independent Senate. Someone has to move government legislation, and someone is going to do it and be organized to do it or else it will never get passed.

**Mr. Segal:** If you think about the so-called divisions referenced by Senator Bellemare, if you had a division that represented the senators from Western Canada, as we sit here today, a plurality of those senators would be affiliated with the Conservative Party. That's just the way it is.

So the new regional division that would be consulting with others for the purpose of organizational premises could not get away from that reality. It is what it is and has to be recognized and embraced.

bureau près du vôtre, ce qui n'a pas eu la moindre incidence sur notre amitié ou notre relation. Le fait que nous continuons d'être en désaccord signifie simplement que l'amitié est aussi forte que toujours.

Pour ce qui est du droit de respecter la prémisse de votre nomination, je suis d'avis que votre affiliation au Parti conservateur doit demeurer intacte sans être ni contestée ni remise en doute, point à la ligne. Je suis loin d'être en désaccord. Voici plutôt ce que je dis : la possibilité que les organes prenant des décisions organisationnelles et administratives au Sénat soient définis par la partisanerie des membres constitue une erreur dans le cadre actuel, comme le démontre l'engagement clair du gouvernement en place.

Votre prémisse selon laquelle les gens sont indépendants ou pas est un point de vue tout à fait légitime. Je dirais simplement que si vous songez au débat récent concernant le projet de loi sur l'aide médicale à mourir, de même qu'à d'autres débats antérieurs, vous constaterez que certains des plus beaux moments du Sénat sont survenus lorsque des sénateurs ont donné non pas le point de vue de leur parti sur la question, mais plutôt leur propre avis libre de toute partisanerie, et dans l'intérêt public.

Nous l'avons constaté dans le cas du projet de loi sur l'aide médicale à mourir. En tant que citoyen qui ne voit pas les dossiers aussi directement que vous, étant donné que je ne suis pas sur place, j'aimerais conclure en disant que l'esprit d'indépendance des sénateurs est encore bien vivant. Il reste à déterminer comment adopter des règles au Sénat pour encourager une telle indépendance chez les sénateurs qui choisissent d'être nommés selon cette prémisse ou qui se proclament eux-mêmes indépendants, comme certains l'ont fait ces dernières semaines.

**Le sénateur Tkachuk :** Il n'en demeure pas moins qu'au sein d'une organisation politique comme le caucus conservateur du Sénat, lorsque nous décidons comment répartir nos membres au sein des comités, et quels noms proposer aux postes de présidents ou de vice-présidents, cela ne regarde que nous. Si un sénateur ne veut pas participer à cette procédure, il a déjà le droit de devenir indépendant et de ne plus faire partie du caucus, en d'autres termes.

J'ignore en quoi le fait d'obliger les sénateurs à être une chose qu'ils ne sont pas favorisera l'indépendance du Sénat. Quelqu'un doit faire adopter les projets de loi gouvernementaux; quelqu'un va le faire et s'organiser en conséquence, sans quoi ils ne seront jamais adoptés.

**M. Segal :** Dans le cas des divisions dont la sénatrice Bellemare a parlé, si une division représentait les sénateurs de l'Ouest canadien, plusieurs d'entre eux seraient en ce moment affiliés au Parti conservateur. C'est la réalité.

Par conséquent, la nouvelle division régionale qui consulterait les autres à des fins organisationnelles ne pourrait pas échapper à cette réalité. C'est ainsi, et il faut reconnaître et accepter cette réalité.

I'm merely saying that if you want not to participate as a Conservative caucus in the appointment of people to various committees, or to do it in a way you feel most comfortable, that is appropriate. But that should not be, I would argue respectfully, the defining premise that determines how other members of the Senate who are not part of your caucus get to participate on committees or not. That should be governed in another way not defined by partisan interests.

**Senator Tkachuk:** I have one more point to make. The reason I joined a political party is so I would not succumb to only regional interests. I joined a political party so that issues of Canada are discussed, and we all come to some agreement on policies that affect the whole country.

The last thing I want to do is sit in a caucus and represent only regional interests. I want to represent Canadian interests from the perspective of a Conservative and a Western Canadian.

I think that's what all senators in their hearts want to do. They don't want to just represent Quebec. How bad will that be if there is Quebec, Ontario, Western Canada, the Maritimes, all fighting amongst each other? The reason our country is so successful is because we have national parties. To take that away is to take away the essence of our country and our parliamentary system.

**Mr. Segal:** I agree with you that it would be a terrible mistake if every issue that came before the Senate — foreign policy, fiscal policy and social policy — was defined by region A being against region B. That would be mistake.

I remember your own work on issues like Canada-Japan relations and the protection of Canadians from terrorist activity elsewhere, where you put the national interest above everything else all the time.

That being said, the notion that the regions would gather in their divisions at the beginning of a new Parliament to sort out the organizational framework within which senators could take whatever view they wanted is I think better than having those initial decisions only done by partisan fiat, which is how it exists as we speak.

**Senator Tkachuk:** I will agree to disagree. Thank you.

**Senator Frum:** I understood from your response to Senator Greene about the virtue of organizing in regional caucuses that it would provide for the principles of equality and proportionality among senators. But the obvious problem is that proportionality between regions in the Senate is greatly out of whack. You know this as well as anyone. The Atlantic region has 30 senators; the western region has 24. That has been a problem for many people in the West. Obviously that does not reflect the proportionality in the country.

Je dis simplement que si un sénateur ne souhaite pas participer à la nomination des participants à divers comités au sein du caucus conservateur, ou s'il veut le faire d'une façon qui le met à l'aise, c'est acceptable. Mais je dirais respectueusement que cela ne doit pas être la prémisse qui détermine la participation aux comités de sénateurs qui ne font pas partie du caucus. Cette pratique doit être encadrée différemment et demeurer à l'abri de toute partisanerie.

**Le sénateur Tkachuk :** J'ai un autre argument à faire valoir. Si j'ai adhéré à un parti politique, c'est pour éviter de succomber exclusivement aux intérêts régionaux. Je me suis joint à un parti politique pour discuter des enjeux qui touchent le Canada, et pour que tous les membres s'entendent sur les politiques qui ont une incidence sur l'ensemble du pays.

Je ne veux surtout pas siéger à un caucus et ne représenter que les intérêts régionaux. Je souhaite représenter les intérêts du Canada du point de vue du Parti conservateur et de l'Ouest canadien.

Je crois que c'est ce que tous les sénateurs veulent faire dans leur for intérieur. Ils ne veulent pas simplement représenter le Québec. À quel point la situation sera-t-elle pitoyable si le Québec, l'Ontario, l'Ouest du Canada et les Maritimes se disputent entre eux? Ce qui explique la réussite de notre pays, c'est la présence de partis nationaux. Rejeter ces partis revient à nous priver de l'essence même du pays et du système parlementaire.

**M. Segal :** Je conviens qu'il s'agirait d'une terrible erreur si chaque enjeu soumis au Sénat — qu'il s'agisse d'une politique étrangère, budgétaire ou sociale — était défini par l'opposition entre deux régions. Ce serait une erreur.

Je me souviens de vos travaux sur des questions comme les relations entre le Canada et le Japon et la protection des Canadiens contre les activités terroristes à l'étranger, où vous mettiez l'intérêt national au-dessus du reste en tout temps.

Cela dit, il est selon moi préférable que les régions se réunissent en division au début d'un nouveau Parlement pour déterminer le cadre organisationnel au sein duquel les sénateurs pourront faire valoir le point de vue qu'ils souhaitent, plutôt que ces décisions initiales fassent seulement l'objet d'une partisanerie arbitraire, comme c'est le cas actuellement.

**Le sénateur Tkachuk :** Je conviens que nous sommes en désaccord. Je vous remercie.

**La sénatrice Frum :** D'après votre réponse à l'intention du sénateur Greene sur les mérites de l'organisation en caucus régionaux, j'en comprends que cela respecterait les principes d'égalité et de proportionnalité chez les sénateurs. Mais le problème évident, c'est que la proportionnalité entre les régions au sein du Sénat est totalement déconnectée de la réalité. Vous le savez aussi bien que quiconque. La région de l'Atlantique compte 30 sénateurs, alors que la région de l'Ouest en a 24. Voilà qui représente un problème pour bien des gens de l'Ouest. Ces chiffres ne reflètent manifestement pas la proportionnalité au pays.

I do not understand how, on the principle of proportionality, we would be well-served by assigning senators to committees based on the non-proportional “proportionality” of the regions.

**Mr. Segal:** Let me say, senator, that you are absolutely correct that we have a serious inadequacy in the way in which different parts of the country are represented. It would be my understanding that the only way to fix that would be through constitutional amendment, and the Supreme Court has given us some pretty serious constraints about how that might or might not be done.

The issue that Senator Kirby and I tried to address was for the purpose simply of making sure that all senators are treated fairly, regardless of their political affiliation or non-affiliation or the divisions that were established by the Constitution. Convenors they would elect — which is what happens in Westminster; the cross-benchers elect a convenor — would be a constructive way to sort those initial arrangements.

The notion that those regional bodies would continue to have a role in policy or in other matters is not something we recommended for the reasons that you have so carefully laid out. In fact, I would be concerned if that became the way in which the institution operated. But there has to be a process by which it is determined who sits on committees and how individual senators, partisan or otherwise, have their rights respected. We think that a process as set up by the divisions is a better way to do that than via a partisan division.

**Senator Frum:** The fact that the Atlantic region would always have greater representation on all committees strikes you as fair?

**Mr. Segal:** No, that’s not what I said. In fact, what we anticipate in the report is that the Atlantic region would elect a convenor who would come to a meeting, as would the Ontario, Quebec and Western regions. Those convenors would meet with the other officers of the house and decide on the framework for proportionality on various committees. They would reflect, in the best of faith, the actual proportionality in the Senate. The notion there are 30 senators in one or 24 in another is interesting, but I don’t think it would have any impact on that deliberation.

**Senator Frum:** I see. Thank you.

[Translation]

**Senator Mockler:** Senator Segal, thank you for your presentation. I have read *A House Undivided: Making Senate Independence Work*, which you co-authored with Michael Kirby. I have no doubt that much will be written in the coming years about the modernization of our institution.

Pour ce qui est du principe de proportionnalité, je ne comprends pas en quoi il nous serait bénéfique de répartir les sénateurs entre les comités en fonction d’une « proportionnalité » des régions qui n’a rien de proportionnelle.

**M. Segal :** Sénatrice, vous avez tout à fait raison de dire que la représentation des différentes régions du pays constitue une grave lacune. Je crois comprendre que la seule façon de remédier à la situation serait d’adopter un amendement constitutionnel, et la Cour suprême nous a imposé de sérieuses contraintes à ce chapitre.

Le sénateur Kirby et moi-même nous sommes efforcés dans cette étude de veiller simplement à ce que tous les sénateurs soient traités équitablement, sans égard à leur affiliation politique, à leur absence d’affiliation ou aux divisions établies par la Constitution. L’élection de porte-parole par les sénateurs indépendants — comme cela se fait à Westminster — serait une façon constructive de procéder pour prendre les dispositions initiales nécessaires.

Pour les raisons que vous avez vous-même si bien énoncées, nous n’avons pas recommandé que ces divisions régionales continuent à jouer un rôle pour ce qui est des politiques et des autres enjeux. De fait, il serait préoccupant de voir le Sénat adopter un tel mode de fonctionnement. Il doit cependant y avoir au départ un processus permettant de déterminer qui siège au sein des différents comités et comment assurer le respect des droits des sénateurs, qu’ils représentent ou non un parti. Nous sommes d’avis qu’il est préférable pour ce faire de s’en remettre à un processus fondé sur les divisions régionales, plutôt qu’à un mécanisme basé sur des considérations partisans.

**La sénatrice Frum :** Vous trouvez équitable que la région de l’Atlantique soit toujours mieux représentée au sein des différents comités?

**M. Segal :** Ce n’est pas ce que j’ai dit. En fait, notre rapport prévoyait l’élection par la région de l’Atlantique d’un porte-parole qui rencontrerait ses homologues de l’Ontario, du Québec et de l’Ouest en même temps que les mandataires du Sénat pour décider d’un cadre permettant d’assurer la proportionnalité au sein des différents comités. On essaierait ainsi, en toute bonne foi, d’en arriver à une composition se voulant un reflet fidèle de celle du Sénat. Il peut être intéressant de noter qu’une région compte 30 sénateurs et qu’une autre en a 24, mais je ne pense pas que cela aurait une incidence sur les décisions prises à ce niveau.

**La sénatrice Frum :** Je vois. Merci.

[Français]

**Le sénateur Mockler :** Sénateur Segal, merci pour votre présentation. J’ai eu la chance de lire *A House Undivided : Making Senate Independence Work*, que vous avez écrit en collaboration avec Michael Kirby. Je n’ai aucun doute que beaucoup d’encre coulera dans les prochaines années en ce qui concerne la modernisation de notre institution.



Each of us, in one way or another, has become a student of change, and considering what we are hearing from Canadians from east to west and from north to south, I am a bit concerned not to say worried about the changes that could threaten minorities. As parliamentarians, we are under the Westminster system and the opposition plays an important role in this system.

I would like to know, first of all, whether you think all senators should be elected.

Secondly, in view of all these changes, if we decided to disregard the Westminster system, what would the next constitutional step be?

**Mr. Segal:** Thank you, Senator Mockler, for your questions. First, with regard to electing senators, as you know, several of us including myself have debated how senators should be elected. Unfortunately, the Supreme Court rendered a decision that rules out this possibility for a long time unless there is a constitutional agreement, which I think would be very difficult to reach.

As to the role of the opposition, I profoundly agree that each senator has the right to continue to serve according to the traditional role of the Senate and represent linguistic, sexual or other minorities. This is important. It is a key role of the second chamber.

In the Westminster tradition, a member elected by senators in a specific region works with those elected in other regions. As to setting up committees, they take seriously the need for senators who represent francophone minorities, for instance, or cultural minorities. In my opinion, we must absolutely guarantee the representation of minorities, and there is nothing in your report that diminishes the fundamental role of protecting minorities in the upper house of the Parliament of Canada.

**Senator Mockler:** I had the pleasure of taking part in a round table in the Moncton area and I would like to point out the role that you played in representing Acadia, because your presence was always felt. I salute you, because you served with great distinction.

My final question is as follows. In the Westminster system, if the changes being considered are made quickly, would this not weaken the role that parliamentarians play in protecting minorities, for instance?

**Mr. Segal:** That is an important question, as were all the others, in fact. In my opinion, there must be two avenues: first, amending the Parliament of Canada Act in order to avoid the partisan process, and second, making changes to Senate procedures, which all senators have the ability to do in order to uphold the proportionality that is currently changing. Our approach must reflect the importance of minorities.

Chacun de nous, d'une manière ou d'une autre, est devenu un étudiant du changement, et lorsqu'on considère ce que les Canadiens nous disent d'est en ouest et du nord au sud, je suis, pour ne pas dire préoccupé, mais un peu inquiet face aux changements qui pourraient menacer les minorités. Comme parlementaires, nous fonctionnons selon le système de Westminster, et dans ce système, le rôle de l'opposition est un rôle important.

J'aimerais savoir, premièrement, si vous croyez que les sénateurs devraient tous être élus?

Deuxièmement, face à tous ces changements, si on décidait d'ignorer Westminster, quelle serait la prochaine étape constitutionnelle?

**M. Segal :** Merci, monsieur le sénateur, pour vos questions. Premièrement, en ce qui a trait à la question des sénateurs élus, comme vous le savez, nous sommes plusieurs, moi y compris, à avoir débattu de la manière d'élire les sénateurs. Malheureusement, la Cour suprême a rendu une décision qui met de côté ce propos pour longtemps, sauf s'il survenait un accord constitutionnel qui, à mon avis, serait très difficile à établir.

Sur la question du rôle de l'opposition, j'accepte profondément l'idée que chaque sénateur et sénatrice a le droit de continuer à agir selon le droit traditionnel du Sénat et de représenter les minorités linguistiques, sexuelles ou autres. C'est important. C'est une idée clé de la deuxième Chambre.

Dans la tradition de Westminster, un membre élu par des sénateurs dans une région travaille avec les élus des autres régions. Quand vient le temps d'organiser les comités, ils prennent au sérieux l'importance d'avoir des sénateurs qui représentent les minorités francophones, par exemple, ou les minorités culturelles. À mon avis, on doit absolument garantir la représentation des minorités, et rien dans notre rapport ne vient amoindrir le rôle fondamental de protéger les minorités dans la deuxième Chambre du Parlement du Canada.

**Le sénateur Mockler :** J'ai eu le plaisir de participer à une table ronde dans la région de Moncton - et je tiens à souligner le rôle que vous avez joué lorsque vous avez représenté l'Acadie, car vous avez toujours été présent. Je tiens à le souligner, parce que vous l'avez fait avec grande distinction.

Ma dernière question est la suivante : selon Westminster, si on effectue rapidement les changements envisagés, ce mécanisme n'affaiblirait-il pas le rôle que les parlementaires jouent pour protéger les minorités, par exemple?

**M. Segal :** Cette question est importante, comme toutes les autres d'ailleurs. À mon avis, il doit y avoir deux voies : une voie pour modifier la Loi sur le Parlement du Canada afin d'éviter le processus partisan; et une voie pour apporter des changements aux procédures du Sénat, ce que vous avez la compétence de faire, tous les sénateurs, pour respecter la proportionnalité qui est en processus de changement présentement. La façon dont on travaille doit tenir compte de l'importance des minorités.

In the Westminster tradition, those appointed to the House of Lords represent all religions, all linguistic groups, all cultural groups, all scientists, academics, those who work with refugees. The House of Lords is highly representative of Britain's tremendous diversity. The fact that the House of Lords usually acts in a non-partisan manner is one of the reasons that the British people have great respect for it.

[*English*]

**Senator Tannas:** Senator Segal, I apologize if you've answered this; I have arrived a little late from another committee meeting.

There is a saying that I've always enjoyed, which is we should always try and embrace the genius of the "and" as opposed to the tyranny of the "or." I think our committee report actually presented the solutions to the administration/organization of senators going forward through "and"; caucuses that are formed around partisan activities and the ability for non-partisan senators to organize themselves in groups as small as nine people.

I don't understand why, other than we all get dug in on our own answers to a problem. Our report was unfortunately not out before yours, so we both tackled that problem and I think we came up with two solutions. We could argue which solution is best. I'll say that I'm dug in on the solution that I helped create. However, would you not say that the idea of having both, having non-partisan organizations that are there to help senators perform their duties and partisan organizations for similar purposes, is as good a solution to the problem as the one you're advocating which was around the regions?

By the way, that is the Westminster system in the House of Lords right now. We have partisan organizations and non-partisan organizations. Senators function within one or the other, and it works just fine.

I would say this: My recollection of the testimony from the convenor of the cross-benchers would be it would be chaos without opposition, government and partisan activities. That is my recollection of what he had to say, and that's in my mind. Frankly, when I look at the way in which we operate, it's very real. I wonder if maybe you had had the benefit of reflecting on our report you'd be so passionate about the regional thing as being the answer.

**Mr. Segal:** I did have a chance to read your report. I did say at the beginning of the meeting, when you were doing other work on behalf of the public, that many of the elements of that report,

Selon les principes de Westminster, ceux qui sont nommés à la Chambre des lords représentent toutes les religions, tous les groupes linguistiques, tous les groupes culturels, tous les scientifiques, ceux qui travaillent dans les universités, ceux qui travaillent avec des réfugiés. La Chambre des lords est très représentative de la grande diversité britannique. Le fait que la Chambre des lords agisse généralement de façon non partisane est l'une des raisons pour lesquelles elle est traitée avec grand respect par la population britannique.

[*Traduction*]

**Le sénateur Tannas :** Sénateur Segal, je vous prie de m'excuser si vous avez déjà dû répondre à des questions à ce sujet, mais je suis arrivé avec un peu de retard en provenance d'un autre comité.

Comme le dit une maxime que j'aime bien, il faut s'éloigner de la tyrannie du « ou » pour épouser le génie du « et ». Je crois que c'est ce que nous avons fait dans notre rapport de comité en préconisant comme solutions pour l'avenir de l'administration et de l'organisation du Sénat des caucus s'articulant autour d'activités partisanses « et » la possibilité pour les sénateurs ne représentant pas un parti de former des groupes pouvant compter aussi peu que neuf personnes.

Je ne sais pas trop quoi penser, si ce n'est que nous avons tous tendance à nous en tenir aux solutions que nous avons nous-mêmes élaborées. Comme notre rapport a malheureusement été rendu public après le vôtre, nous nous y attaquons au même problème et je crois que nous en sommes arrivés à deux solutions distinctes. Nous pourrions débattre quant à savoir laquelle est la meilleure. Je dois dire que je penche du côté de la solution que j'ai contribué à mettre en œuvre. Quoi qu'il en soit, ne diriez-vous pas que l'idée d'avoir à la fois des organisations non partisanes pour aider les sénateurs à s'acquitter de leurs tâches et des organisations partisanes aux mêmes fins soit en l'espèce une solution aussi valable que celle que vous préconisez en misant sur des caucus régionaux?

Soit dit en passant, c'est ainsi que fonctionne actuellement la Chambre des lords au sein du modèle de Westminster. On y trouve des organisations partisanes et des organisations non partisanes. Les sénateurs ont le choix entre les deux, et tout fonctionne très bien.

Si ma mémoire est fidèle, le porte-parole des Pairs non inscrits a indiqué lors de son témoignage que la situation serait chaotique en l'absence d'activités partisanes et d'une représentation pour l'opposition et le gouvernement. Je crois me souvenir que c'est ce qu'il nous a dit, et je l'ai gardé à l'esprit. En toute franchise, si nous considérons notre mode de fonctionnement actuel, c'est tout à fait conforme à la réalité. Je me demande si vous défendriez avec autant de passion votre solution des caucus régionaux si vous aviez pu d'abord analyser le contenu de notre rapport.

**M. Segal :** J'ai eu l'occasion de lire votre rapport. Comme je l'ai indiqué au début de la séance alors que d'autres fonctions publiques vous accaparaient, de nombreux éléments de ce

including the references of caucuses and others around issues, were exemplary and directionally very compelling. I want to be clear that you and I don't disagree on that.

You talked about the notion of “and” versus “or.” I am not dug in on the discussion paper that Senator Kirby and I did. We were invited to do a discussion starter to engage people about a range of different ideas. So I don't for one minute assume that the Senate in its wisdom, as it goes forward to make changes, will not come up with a better formula than may have come up in the document that Senator Kirby and I worked on. But — and I use the “but” advisedly — there is a difference between “and” and “or” and “but.” As long as the partisan caucuses — I say this with the greatest of respect — are in control of who sits where, who gets budgets, how economic matters with respect to the Senate are determined, then you don't have “and” or “or”; you have one big “but.” And the “but” is that if you're not a partisan, you're a third-class citizen. That is not the intent of your report. But if it does not get addressed in a more direct way, I fear that could be the outcome, which would, no doubt, be not something that people want.

I think where we sit today, the notion that someone would have to sit on a committee because they're independent because they accept the whip of a partisan party is not what you have in mind. It's not what others have in mind. But as we sit here today, you want to get replaced on a committee because someone else can't be on that committee unless a motion is brought into the chamber. As we speak, the partisan caucuses on both sides have the right to decide whether that replacement will take place. That is an unwitting violation of the rights of every independent senator to engage fully. That's all we meant to say. But your point about looking for middle ground I think is very constructive.

[Translation]

**Senator McIntyre:** I would like to go back to the issue of regional caucuses. In your report, *A House Undivided*, you suggest replacing party caucuses with regional caucuses.

That said, I draw your attention to the committee's recommendations 7 and 8, which would allow non-partisan senators to form caucuses recognized by the Rules for the purposes of equitable funding and procedural rights. Would these recommendations be a solution to permanent, purely partisan caucuses?

**Mr. Segal:** First of all, Senator Kirby's report talks about the regional divisions that are set out in the Constitution. The ultimate objective of those belonging to these divisions is to appoint a representative responsible for organizing the Senate after a new election. Recommendations 6 and 7 are very positive in my opinion and will provide for a Senate that effectively represents all the proportionalities.

rapport, y compris les références aux caucus sont exemplaires et fournissent des orientations tout à fait probantes. Je veux qu'il soit bien clair que nous en convenons tous les deux.

Vous avez parlé de l'opposition entre le « et » et le « ou ». Je ne suis pas en train de vous dire que la seule vérité réside dans le document de travail que le sénateur Kirby et moi-même avons produit. On nous a demandé de rédiger ce document pour lancer le débat à l'égard de différentes idées. J'ai donc l'intime conviction que le Sénat, dans sa grande sagesse, pourra trouver une formule préférable à celle proposée dans notre document lorsque viendra le temps d'apporter des changements. Mais — et je dis bien « mais » — et il y a une différence entre « et » et « ou »... et « mais ». Tant et aussi longtemps que les caucus partisans — ceci dit en tout respect — décident de la composition des comités et de l'utilisation des budgets du Sénat, il n'y a pas de « et » ou de « ou » qui tienne; il y a seulement un grand « mais ». Et ce « mais » vient du fait qu'en l'absence d'affiliation à un parti, vous êtes considéré comme un citoyen de troisième zone. Ce n'est pas le but que vous visez dans votre rapport, mais j'estime que si les dispositions nécessaires ne sont pas prises plus directement, il y a fort à craindre que ce sera effectivement le résultat, ce que personne ne souhaite, bien évidemment, même si c'est la situation actuelle.

L'obligation pour un sénateur d'accepter l'autorité du whip d'un parti politique pour pouvoir siéger comme indépendant n'était certes pas l'objectif visé, autant par vous-même que par d'autres. Mais dans l'état actuel des choses, si vous voulez que l'on vous désigne un remplaçant parce qu'il vous est impossible de siéger au sein d'un comité, il faut qu'une motion soit déposée au Sénat à cette fin. Ainsi, les caucus des deux partis peuvent déterminer si un tel remplacement sera possible ou non. C'est une violation non délibérée du droit de chaque sénateur indépendant de participer pleinement aux activités de l'institution. C'est tout ce que nous voulions faire valoir. J'estime toutefois très constructive votre suggestion de recherche d'un terrain d'entente.

[Français]

**Le sénateur McIntyre :** J'aimerais revenir sur la question des caucus régionaux. Dans votre rapport intitulé *A House Undivided*, vous proposez le remplacement des caucus de partis par des caucus régionaux.

Cela dit, j'attire votre attention sur les recommandations 7 et 8 du comité, lesquelles permettraient aux sénateurs non partisans de former des caucus reconnus par le Règlement aux fins de l'attribution équitable du financement et des droits procéduraux. Ces recommandations seraient-elles une solution aux caucus permanents purement partisans?

**M. Segal :** Premièrement, le rapport du sénateur Kirby parle des divisions régionales qui existent dans la Constitution. Le but ultime de ceux qui font partie de ces divisions régionales, c'est de nommer un représentant chargé d'organiser le Sénat à la suite d'une nouvelle élection. Les recommandations 6 et 7 sont, à mon avis, très positives et vont nous permettre d'avoir un Sénat qui reflète bien toutes les proportionalités.

Without suggesting an amendment to the Parliament of Canada Act, however, which rejects the idea of partisan control, which establishes the caucuses you suggested and redefines the role of regional divisions, there will be a problem recognizing of the ability of independent senators to play a real role in the Senate.

**Senator McIntyre:** Let us not forget the issue of regional caucuses. I am thinking of major national issues and especially tricky or controversial issues that cross provincial borders. How would a structure such as regional caucuses enable the Senate to assert its recognized expertise on these matters?

**Mr. Segal:** I agree with the comments made by your colleague, Senator Tkachuk, namely, that senators want the freedom to act in the national interest without being limited by a regional caucus.

That is why our suggestion is very clear. The regional divisions should be consulted on administrative matters only. Regional disparities then have nothing to do with the operation of debates, their content or the subjects discussed by committees.

This would all proceed as before, but for the organization of the Senate and budgets, a regional process would be required as opposed to one along partisan lines.

[English]

**Senator Wells:** Thank you, Senator Segal, for appearing.

We talk about changes and in your recent publication you've talked about changes to the Senate to make it better. Many of the things that the Senate has done in the last 150 years, specifically in most recent memory, are debates on Bill C-14, which everyone holds as one of the great things that we've done and been able to do, and the committee work and, in fact, a lot of the flexibility that the Senate is known for in adjusting its practices as it goes along. I'll say that much of that flexibility you've used to your own advantage in your strategies and projects as you've worked through.

I have two questions. In hardening the *Rules of the Senate*, don't you think we would lose that flexibility that has allowed us to evolve over the years into what is essentially a very effective organization?

**Mr. Segal:** Senator Wells, if we were talking about the report in any way suggesting that these regional divisions should be dominant forces in the debates, discussions, laws discussed, questions, reports, then your concern would be, in my view, completely justified and well made. But my only purpose and the purpose of Senator Kirby was to suggest that when the Senate meets to determine the basics such as who sits on what committee

Toutefois, sans proposer une modification à la Loi sur le Parlement du Canada qui rejette cette idée de contrôle partisan, qui met en place les caucus que vous avez suggérés et qui redéfinit le rôle des divisions régionales, il y aura un problème sur le plan de la reconnaissance de la capacité des sénateurs indépendants de jouer un rôle réel au Sénat.

**Le sénateur McIntyre :** Gardons à l'esprit cette question des caucus régionaux. Je pense aux enjeux d'envergure nationale et aux questions particulièrement épineuses ou controversées qui transcendent les frontières provinciales. Comment une structure comme les caucus régionaux permettrait-elle au Sénat de faire valoir son expertise reconnue sur ces enjeux?

**M. Segal :** Je suis d'accord avec les perspectives avancées par votre collègue, le sénateur Tkachuk, selon lesquelles les sénateurs veulent avoir la liberté d'agir dans l'intérêt national, sans être limités par un caucus régional.

C'est pour cette raison que notre suggestion est très claire. Les divisions régionales doivent être consultées seulement dans le cas des questions d'ordre administratif. Par la suite, la disparité régionale n'a rien à voir avec les opérations des débats, avec leur contenu ou avec les sujets traités au sein des comités.

Tout cela sera traité de la même façon qu'auparavant, mais en ce qui concerne l'organisation du Sénat et le contrôle des dépenses, il faudra un processus régional et non un processus divisé par l'esprit de partisanerie.

[Traduction]

**Le sénateur Wells :** Merci, sénateur Segal, de votre comparution.

Dans le contexte des changements qui sont envisagés, vous avez traité dans votre récente publication des modifications pouvant être apportées au Sénat pour en améliorer le fonctionnement. Bon nombre des choses que le Sénat a pu réaliser au fil des 150 dernières années, autant dans le cadre de débats comme celui mené récemment sur le projet de loi C-14, un de nos faits d'armes selon plusieurs, que dans le contexte du travail des comités, témoignent de la flexibilité pour laquelle notre institution est reconnue en raison de sa capacité d'ajuster ses façons de faire au fur et à mesure. Je dois d'ailleurs dire que vous avez vous-même su mettre à contribution cette flexibilité pour faire avancer vos propres stratégies et dossiers.

J'ai deux questions à vous poser. Ne croyez-vous pas que le resserrement du Règlement du Sénat risque de nous faire perdre cette flexibilité qui nous a permis d'évoluer progressivement pour devenir une organisation essentiellement très efficace?

**M. Segal :** Sénateur Wells, vos préoccupations seraient à mon avis tout à fait justifiées et pertinentes si nous laissons entendre de quelque manière que ce soit dans notre rapport que les divisions régionales proposées devraient jouer un rôle déterminant dans les débats, l'examen des lois et des enjeux, et la production des rapports. Dans les faits, le sénateur Kirby et moi-même proposons seulement que l'on s'en remette aux

and how the chairs will be elected, that should be done by the divisions that are provided for in the Constitution. After that, those divisions should have no say in affecting the way independent senators, whether they choose to constitute themselves as partisans or otherwise, get to participate.

The precise flexibility that you reference is one of the great strengths of the Senate. You're right: I was one of those who benefited from that, and I wouldn't want to diminish that in any way. That being said, I worry that in the present context we face a circumstance that while we have new senators, who are non-affiliated, being appointed in greater number, their rights will be diminished when compared to those sitting in partisan caucuses. I'm not saying that's your intent or the intent of others in partisan caucuses, but that's the effect unless the Parliament of Canada Act is changed.

**Senator Wells:** Thank you very much.

The effort to have the government represented in the chamber, which it has always been, is leading us down a path where there are fewer and fewer members of the opposition. One of the hallmarks of our system is those who propose and those who oppose, and that provides the balance that Canada requires in its law-making.

As we go forward, there will always be government representation. The role of the opposition may not be diminished but the ability to carry out its role will be diminished with the appointment of more non-affiliated senators, and obviously the Conservative Party is not going to grow as an opposition under the current rubric.

My feeling is that instead of a chamber of sober second thought, there's going to be a chamber of obedience with this new dynamic. What's your opinion on that as we go forward in the next four, five or six years?

**Mr. Segal:** Senator Wells, I certainly understand that concern. I am one of those who believe that a strong opposition is fundamental to democracy — period and full stop.

Having said all that, the notion that a government of the day of any affiliation has to work with people from more than one group in the Senate — those who may be in an affinity group because they're Conservatives or because they are concerned about the rights of our farming or fishing community, those who care about economic productivity or the appropriate balance between energy and the environment — the fact that a government through its representative in the Senate has to corral people from those different groups in order to get legislation passed would, in my judgment, increase the power of the Senate. No government could count on a slam dunk, as has been the case in the past when governments had a working majority.

divisions régionales établies dans la Constitution lorsque les sénateurs doivent se réunir pour discuter d'aspects fondamentaux comme la composition des comités et le mode d'élection des présidents. Une fois ces éléments établis, ces divisions n'auraient plus aucun rôle à jouer quant au mode de participation des sénateurs indépendants, qu'ils souhaitent se regrouper en fonction de leur appartenance à un parti ou autrement.

Cette flexibilité dont vous parlez est l'un des plus grands atouts du Sénat. Vous avez raison de dire que je suis un de ceux qui en ont bénéficié, et je tiens à en reconnaître toute l'importance. Cela dit, je m'inquiète, dans le contexte actuel de la nomination d'un plus grand nombre de sénateurs non affiliés, de voir les droits de ces sénateurs être amoindris comparativement à ceux dont bénéficient les membres des caucus partisans. Je ne suis pas en train de dire que c'est le but que vous visez ou que visent d'autres sénateurs membres de ces caucus, mais c'est l'effet qui sera ressenti à moins que la Loi sur le Parlement du Canada ne soit modifiée.

**Le sénateur Wells :** Merci beaucoup.

La volonté de voir le gouvernement représenté le mieux possible au Sénat ne date pas d'hier, mais nous engage sur la voie d'une diminution incessante du nombre de sénateurs dans l'opposition. Notre régime se caractérise notamment par l'interaction entre les proposants et les opposants, ce qui nous procure l'équilibre recherché dans l'adoption des lois au Canada.

Le gouvernement ne cessera jamais d'être représenté. Le rôle de l'opposition ne sera pas nécessairement amoindri, mais sa capacité de bien remplir ce rôle se trouvera diminuée du fait de la nomination d'un plus grand nombre de sénateurs non affiliés, et il va de soi que l'opposition conservatrice ne va pas prendre de l'ampleur dans le régime actuel.

J'ai l'impression que cette nouvelle dynamique va faire passer le Sénat du rôle de chambre de second examen objectif à celui de chambre obéissante. Comment envisagez-vous l'évolution des choses au cours des quatre, cinq ou six prochaines années?

**M. Segal :** Sénateur Wells, je comprends très bien votre inquiétude. Je suis un de ceux qui croient qu'une opposition vigoureuse est fondamentale à la démocratie, un point c'est tout.

Cela étant dit, l'efficacité serait selon moi accrue du fait que le gouvernement au pouvoir devrait travailler avec plusieurs groupes de sénateurs à la fois — qu'il s'agisse de groupes affinitaires de conservateurs, de défenseurs des droits des agriculteurs ou des pêcheurs, de disciples de la productivité économique ou du juste équilibre entre développement énergétique et environnement — et que les représentants de ce gouvernement devraient mobiliser leurs collègues de ces différents groupes pour qu'une loi puisse être adoptée. Aucun gouvernement ne devrait pouvoir simplement imposer sa volonté, comme ce fut le cas par le passé pour les gouvernements détenant une majorité suffisante.

That would increase the relevance of the Senate, the authority of individual senators, and in my view create an opportunity for senators who agree on a particular bill to put their own budgets together for research and other activities to launch a significant attack on a piece of legislation they didn't like, or to broaden the debate at committee on matters that the government of the day hasn't considered. That is not now limited by our partisan constraints.

I would share with you the notion that opposition that is contextually related not to one's party but to a bad piece of legislation that should be stopped or diluted would be a way that would increase the salience of the Senate and the respect that Canadians have for the Senate, which in my judgment it very much deserves.

**Senator Cools:** I'd like to welcome our former colleague Senator Segal. I've been calling you Senator Segal for a lot of years and it doesn't disappear easily.

My questions go to the heart of the purpose for the existence of political parties. Political parties came into existence as a means of recruiting and channeling support for government measures by the use of principles and ideas rather than personal interests, so political parties set out to replace private and personal interests as members' motivations to vote on different issues.

I'm very worried about what is going on in the Senate, because the Senate continues to fracture into even more groups. Momentarily a whole new batch of senators will arrive. I do not understand how people can be mobilized to support measures before the houses and to vote on measures. I don't believe that just leaving these things to people's personal, private beliefs and thoughts will succeed. I simply cannot see it. I don't understand why parties are worthwhile institutions in the House of Commons and not in the Senate.

I find myself greatly worried because ideas for change are popping up everywhere, in every situation, and I don't believe that the business of reform can function that way.

Historically, the houses of Parliament have rejected novelties. These houses like precedents, proof, customs, laws and practices that have been well-honed, well-aired and well-respected. So many novelties are coming at us at such a rapid pace; I just don't see that they can work. I'm deeply concerned about continued fracturing. People do need some principles, ideas and debate to rally around. I do not see that happening as the Senate is currently moving. As a matter of fact, I see more groups of individual senators forming who will coalesce by whatever they see fit. It's a serious problem.

Cela permettrait d'accroître la pertinence du Sénat en même temps que les pouvoirs des différents sénateurs, car ceux qui veulent appuyer un projet de loi ou s'y opposer avec un maximum d'efficacité pourraient ainsi mettre leurs budgets en commun. Les sénateurs auraient aussi la possibilité d'élargir la portée d'une étude en comité pour s'intéresser à des questions qui n'ont pas été prises en considération par le gouvernement au pouvoir, ce que nos contraintes partisanes actuelles ne permettent pas vraiment.

Je vous soumetts donc qu'une opposition qui ne serait pas liée à l'appartenance à un parti, mais plutôt à une mobilisation à l'encontre d'un projet de loi à bloquer ou à modifier aurait pour effet d'accroître la pertinence du Sénat et le respect que les Canadiens lui vouent, et qu'il mérite tout à fait à mon humble avis.

**La sénatrice Cools :** Je veux souhaiter la bienvenue à mon ancien collègue, le sénateur Segal. Comme c'est sous ce nom que je vous connais depuis toutes ces années, j'ai de la difficulté à vous appeler autrement.

Mes questions portent sur les facteurs mêmes qui sont à l'origine de l'existence des partis politiques. Ceux-ci ont vu le jour à titre de mécanismes de recrutement afin de canaliser l'appui aux mesures gouvernementales en fonction de principes et d'idées, plutôt que d'intérêts personnels. On voulait donc que les principes et idées préconisés par le parti politique guident le vote des membres du parti à l'égard de différents enjeux en ayant préséance sur leurs intérêts privés et personnels.

Je suis très inquiète de voir ce qui se passe au Sénat, car il continue de se fragmenter en groupuscules de plus en plus nombreux. On attend d'ailleurs une nouvelle fournée de sénateurs. Je ne vois pas comment il sera possible de les mobiliser pour appuyer les mesures dont le Sénat est saisi et pour voter en conséquence. Je ne pense pas que l'on obtiendra des résultats en s'en remettant ainsi uniquement aux croyances et aux points de vue personnels. Je ne comprends pas comment il se fait que les partis politiques soient reconnus comme des institutions utiles à la Chambre des communes, mais pas au Sénat.

Je suis vraiment très préoccupée de voir toutes ces idées de changement qui émergent un peu partout, dans toutes sortes de situations, car je ne pense pas que ce soit la manière de procéder à une telle réforme.

Les deux chambres du Parlement ont toujours rejeté les innovations. On y apprécie surtout les précédents établis, les preuves concrètes, les coutumes, les lois et les pratiques bien rodées, reconnues et respectées. Nous sommes bombardés d'innovations, mais je ne vois tout simplement pas comment cela peut fonctionner dans notre contexte. Le morcellement incessant de l'institution ne cesse de m'inquiéter. Pour mobiliser les gens, il faut des principes, des idées et un débat. Ce n'est pas ce que j'entrevois avec la direction que le Sénat semble vouloir prendre. Je vois plutôt davantage de groupuscules de sénateurs se coalisant en fonction de motivations dont ils décident eux-mêmes. C'est un problème grave.

Historically, the business of a government in the Senate and opposition in the Senate is quite ancient. Senator Segal, I'm sure you would know this. Somewhere around the Bill of Rights of 1689, soon after the Stuart rebellions, King William III and Queen Mary II made huge advances because they began the essence and substance of responsible government. That means that they agreed with the House of Commons. It was a parliamentary war. The King then agreed that he would choose his ministers from among the members of the two houses, and in turn the business of the King would be conducted in the houses, not through the personal intervention of the King, but through his ministers, who are expected to lead in both houses.

So I don't understand the dismissal or the setting aside of a process or a system that has worked quite well. I set aside some of the unfortunate abuses of power we've seen in recent years by certain leaders, but the principles are fundamentally strong and valid. I really cannot see anybody coming forward with a better principle. Do you have any remarks or thoughts on that?

**Mr. Segal:** Yes, indeed.

Senator, I do not ascribe to the view that the role of political parties should be prescribed or diminished insofar as they engage on the King's or the Queen's business in any one of our two houses.

You made reference to some unpleasantness in the past. I do believe, however, that the way the Senate makes decisions on administrative and other issues, that the less partisanship in that process, the better. If I may be so bold, I have seen you serve with great distinction as a member of one political party in the Senate. I've seen you serve in another political party. I've seen you serve as an independent. In every one of those contexts, the wisdom, judgment, principle and engagement on behalf of the people of Canada was undiminished, especially for those who were being mistreated.

Other senators might not quite get to your level of contribution, but someday they may have the capacity to do that, whether they're sitting as Conservatives, official opposition, in a government party or as independents. For better or for worse, we now face an onslaught of new independent, non-affiliated appointments. All Senator Kirby and I are suggesting is that we need a framework so everybody can participate fully in the deliberations of the process.

Believe it or not, when Senator Kirby and I were meeting about the context, I asked the question which I thought you might ask: What happens to the Royal Prerogative if we go down this

Le gouvernement et l'opposition ont un rôle bien établi au Sénat depuis longtemps déjà. Je suis certaine de ne rien vous apprendre, sénateur Segal. À l'époque de la Déclaration des droits de 1689 et peu de temps après les révoltes jacobites, des progrès importants ont été réalisés grâce au roi William III et à la reine Mary II qui ont jeté les bases fondamentales à la notion de gouvernement responsable. Ils ont ainsi tranché en faveur de la Chambre des communes alors qu'un conflit parlementaire faisait rage. Le roi a alors accepté de choisir ses ministres parmi les membres des deux chambres, en échange de quoi celles-ci s'occuperaient de ses affaires. Cela ne se ferait pas via l'intervention personnelle du roi, mais plutôt par le truchement de ses ministres qui devaient agir comme chefs de file au sein des deux chambres.

Je ne comprends donc pas pourquoi on souhaite rejeter ou mettre de côté un processus ou un système qui a produit d'aussi bons résultats, en faisant abstraction des malheureux abus de pouvoir dont certains dirigeants se sont rendus coupables au cours des dernières années. Ces écarts de conduite n'enlèvent rien au fait que les principes fondamentaux sont solides et tout à fait valables. À ma connaissance, personne n'a mis de l'avant des principes qui seraient meilleurs. Pouvez-vous nous dire ce que vous en pensez?

**M. Segal :** Certainement.

Sénatrice, je ne souscris pas au point de vue voulant que le rôle des partis politiques devrait être encadré ou restreint dans l'une ou l'autre des deux chambres du fait qu'ils doivent se limiter aux affaires du roi ou de la reine.

Vous avez parlé de certaines situations désagréables que nous avons dû vivre. J'estime toutefois que moins les considérations partisans seront prises en compte dans les décisions du Sénat sur des questions administratives et d'autres enjeux semblables, le mieux on se portera. Si je puis me permettre, je vous ai vu servir avec grande distinction sous la bannière d'un parti politique au Sénat. Je vous ai également vu servir en tant que membre d'un autre parti. Je vous ai vu aussi siéger comme indépendante. Dans chacun de ces rôles, votre sagesse, votre bon jugement et votre dévouement vers les Canadiens ne se sont jamais démentis, surtout lorsque vous défendiez les plus vulnérables.

Les autres sénateurs ne vont pas nécessairement offrir une contribution aussi sentie que la vôtre, mais ils pourraient avoir la capacité de le faire, peu importe qu'ils siègent comme conservateurs, dans l'opposition officielle, représentants du gouvernement ou indépendants. Pour le meilleur ou pour le pire, nous assistons maintenant à l'arrivée massive de nouveaux sénateurs indépendants, sans affiliation politique. Le sénateur Kirby et moi-même faisons simplement valoir à ce sujet que nous avons besoin d'un cadre permettant à chacun de participer pleinement aux activités de l'institution.

Croyez-le ou non, lorsque j'ai rencontré le sénateur Kirby pour discuter du contexte de notre étude, j'ai posé la question à laquelle je croyais devoir répondre aujourd'hui : Qu'advient-il de la

particular route? I know how important that has been to you, and I can't think of anyone who has spent more time discussing and debating the importance of that prerogative.

It is up to the so-called Government Representative in the Senate to move on behalf of that Royal Prerogative to ensure that decisions made in the House of Commons are given proper consideration, due debate and discussion in the second house. That is the task that he and those who serve with him have now to undertake. I don't know that keeping the old partisan structures in place is necessarily helpful in the present context.

**Senator Cools:** The current problem in the Senate right now is that, yes, there's a government leader in the Senate, but that government leader is not a member of the cabinet. For a long time, it has always taken a member of the cabinet, a member of the government, to declare that this item or that item is government business. This is a matter that concerns me.

As a matter of fact, I've even contemplated moving an address to His Excellency the Governor General to appoint the government leader a member of the government; in other words, a member of the ministry.

These are very important and difficult things. You cannot make something if you are not of it. A human being will not reproduce a reptile. A reptile will not birth a human being in reproduction or propagation. A government leader, to produce government business in the Senate, must be a member of the cabinet. That is why for donkeys' years, the government leaders in the Senate were members of the government. It's not good enough to make him a member of the Privy Council. It's a member of the government. I'm sure you've thought about that.

**Mr. Segal:** Senator, I have. I recall your contribution to the debates when Senator Carignan was given the role of leader, but not with cabinet rank, for whatever reasons back then. I think you raised the very same concerns as eloquently as you did at that time.

For better or for worse, we now find a circumstance where a duly elected government has chosen not to be led in the Senate by a member of the cabinet. Now, that may be a decision which historically will be questioned over time. It may be a decision that becomes problematic. The question we tried to address as carefully and as respectfully as we could was how do you operate within that particular context?

The Privy Council Office gave Senator Carignan the necessary resources to do the job of a de facto leader in the Senate without being a minister of the Crown. I don't believe the present incumbent in that role has been given those resources, and I think that makes your problem even more serious than the one you've already laid out.

prérogative royale si nous empruntons cette avenue? Je sais à quel point cet aspect est primordial à vos yeux. Je ne crois pas que personne ait consacré plus de temps que vous à débattre de l'importance de cette prérogative.

Il incombe à ce représentant du gouvernement au Sénat d'agir en fonction de cette prérogative royale pour veiller à ce que les décisions prises à la Chambre des communes soient considérées et étudiées comme il se doit par la Chambre haute. C'est la tâche qui lui revient en même temps qu'à ses collègues. Je ne sais pas si le maintien des anciennes structures partisans est nécessairement bénéfique dans le contexte actuel.

**La sénatrice Cools :** Le problème vient du fait que s'il y a effectivement un leader du gouvernement au Sénat, celui-ci n'est toutefois pas membre du Cabinet. Pendant longtemps, il a toujours fallu qu'un membre du Cabinet, un membre du gouvernement, soit là pour indiquer que tel ou tel dossier relève des affaires du gouvernement. C'est une situation qui me préoccupe.

J'ai même envisagé la possibilité de présenter une adresse à Son Excellence le gouverneur général pour que ce soit un membre du Cabinet, un ministre autrement dit, qui soit nommé leader du gouvernement au Sénat.

Ce sont des questions aussi importantes que complexes. Nous sommes toujours limités par notre propre nature. Un être humain ne peut pas donner naissance à un reptile, et l'inverse est également vrai. Pour être capable de faire avancer les affaires du gouvernement, il faut que le leader du gouvernement au Sénat soit un membre du Cabinet. C'est la raison pour laquelle pendant toutes ces années, les leaders du gouvernement au Sénat étaient des membres du gouvernement. Ce n'est pas suffisant d'en faire un membre du Conseil privé; il doit être membre du gouvernement. Je suis persuadée que vous avez réfléchi à la question.

**M. Segal :** Je l'ai effectivement fait, sénatrice. Je me souviens de votre contribution aux débats lorsque le rôle de leader a été confié au sénateur Carignan, sans qu'il ne fasse partie du Cabinet, quels que soient les motifs invoqués à l'époque. Vous aviez soulevé à ce moment-là des préoccupations assez semblables à celles dont vous venez tout juste de nous faire part.

Pour le meilleur ou pour le pire, nous nous retrouvons maintenant dans une situation où un gouvernement dûment élu a choisi de désigner comme leader au Sénat quelqu'un qui n'est pas membre du Cabinet. C'est peut-être une décision que les historiens en viendront à remettre en cause. Il se peut qu'elle soit à l'origine de certains problèmes. Avec un maximum de soin et de respect, nous avons cherché à déterminer la façon optimale de fonctionner dans ce contexte particulier.

Le Bureau du Conseil privé a fourni au sénateur Carignan les ressources nécessaires pour accomplir le travail de leader du gouvernement au Sénat sans être un ministre de la Couronne. Je ne crois pas que le titulaire actuel de ce rôle ait accès à des ressources semblables, ce qui rend à mon sens la situation encore plus problématique que ce que vous venez de décrire.



**Senator Omidvar:** It's wonderful to see you, Senator Segal. I only wish my time at the Senate would have coincided a little bit with yours so I could have learned all of the magic that you have in your experience.

My question to you is about the first part of your remarks. I do feel, like you, impatient with the substance, pace and intensity of change in a very remarkable, historic and storied institution, but along with that comes a way of doing things, practice built in over decades that is really hard to shift and change. Whilst I respect the history, I also look forward to the future with some optimism. We are in a period of great transformation and change.

In your view, with respect to proportionality and equality for all senators, what should happen first and under what time frame as we are currently constituted, which means without the regional representation and, second, as per your recommendations of moving into a regional or divisional arrangement?

**Mr. Segal:** Thank you, Senator Omidvar. Let me say two things.

First of all, I think that it is within the purview of the members of the Senate now to make sessional changes with respect to protecting proportionality. In my view, that should happen right away. There's no need to hypothecate that or to put that off. That would go a long way to ensure that all senators, partisan and non-affiliated, would be treated with the same rights in the context.

Second, it would be my strong and respectful recommendation that a group of senators, with the help of the table, put together amendments to the Parliament of Canada Act necessary to provide a new framework by which the Senate will operate consistent with the notion of the equality of all senators and moving away from the notion of partisan control on all the levers of power.

Now that bill might not pass quickly. That bill could be delayed. That bill could be adjourned time and again as it is in the purview of the Senate, but if the sessional changes are made, then real progress would be measurable and have an impact on the life of both present and new independent senators who are yet to arrive, and progress would be clear.

The other thing I would say through you, if I may, to colleagues who may be opposed to any of these changes, is the good thing about changing the sessional rule is if it doesn't work for some horrific reason, you can change it back in the next session. The good thing about making an amendment to a bill that defines the Parliament of Canada by party is that if it is

**La sénatrice Omidvar :** Je suis très heureuse de vous voir, sénateur Segal. J'aurais seulement souhaité que nos mandats aient pu coïncider quelque peu, ce qui m'aurait permis de tirer de précieux enseignements de votre expérience.

Ma question porte sur la première partie de votre exposé. Tout comme vous, je ressens une certaine impatience relativement à la teneur, à la rapidité et à l'intensité des changements qui sont apportés à une institution tout simplement remarquable et dotée d'une histoire aussi riche. Ce patrimoine ne va toutefois pas sans une certaine manière de faire les choses s'appuyant sur des pratiques établies au fil des décennies qui deviennent vraiment difficiles à changer. Malgré tout le respect que j'ai pour notre institution, je me tourne également vers l'avenir avec un certain optimisme. Nous vivons une période de changement et de grandes transformations.

À votre avis, en ce qui concerne la proportionnalité et l'égalité de tous les sénateurs, que devrions-nous faire d'abord et quel serait le délai à prévoir, vu notre Constitution actuelle, qui ne prévoit aucune représentation régionale? Ensuite, quelles seraient vos recommandations pour ce qui est d'une réorganisation par région ou division?

**M. Segal :** Merci, madame Omidvar. Permettez-moi de vous dire deux choses.

Tout d'abord, je crois que les membres actuels du Sénat disposent des pouvoirs nécessaires pour apporter des changements pendant la session afin de conserver la proportionnalité. À mon avis, on devrait le faire tout de suite. Il n'y a aucun besoin d'hypothéquer quoi que ce soit ou de remettre cette démarche à plus tard. Ainsi, on s'assurerait que tous les sénateurs, qu'ils soient non affiliés ou partisans, bénéficient des mêmes droits.

Ensuite, je recommande fortement et respectueusement qu'un groupe de sénateurs, avec l'aide de votre comité, propose les amendements nécessaires à la Loi sur le Parlement du Canada afin d'instituer un nouveau cadre dans lequel évoluera le Sénat, conformément au principe d'égalité de tous les sénateurs. On s'éloignerait ainsi du contrôle partisan de tous les leviers du pouvoir.

Il se peut que le projet de loi ne soit pas adopté rapidement et qu'il y ait des retards. L'adoption du projet de loi pourrait être reportée maintes fois, conformément au pouvoir du Sénat, mais si les changements sont apportés pendant la session, nous ferons de réels progrès quantifiables qui auront une incidence à la fois sur l'existence des sénateurs ici présents ainsi que des nouveaux sénateurs indépendants qui n'ont pas encore été nommés, et ces progrès seront évidents.

J'aimerais du même coup dire à vos collègues qui pourraient s'opposer à ces changements qu'il serait avantageux de modifier le Règlement pendant la session, car si pour une raison malencontreuse cela ne fonctionne pas, on peut rectifier le tir à la prochaine session. L'avantage de modifier un projet de loi qui définit le Parlement du Canada par parti, c'est que s'il y a un

problematic, as has been suggested by Senator Cools, you can bring in another piece of legislation to change it back. It's not a constitutional change. It's not forever.

I have sat in many debates in many places, including in the Senate, where people have said, "Why don't we try something which appears to make more sense now, understanding that we may decide in two or three years it wasn't quite as good as we thought?"

The notion of moving very slowly on all changes so that nothing happens and a new crew of non-affiliated senators are appointed, who are subjected to the same unwitting dilution of their rights, strikes me as completely out of keeping with the kind of institution you and your colleagues around the table serve to the very best of their ability.

**Senator Pratte:** Senator Segal, my concern with the regional caucus idea, which is not only your proposal but also the Government Representative's proposal, is not so much with the initial stage of the idea where regional caucuses would take administrative decisions and not where policy decisions would be taken but rather what would happen with time. That is, regional caucuses would be the only source of power in the Senate. They would take decisions on committees, offices, chairmanships of committees and travel. They would be the only source of power, and they would also be the only permanent structures since the other affinity groups would be transient, probably. Therefore, the only source of power and the only permanent structures would be regional structures.

With time, they would probably be subject to pressures from regions, provincial governments, who would expect that regional caucuses vote according to regional interests. So what you envisage as weak structures, inoffensive structures, with time may well become more powerful than you think, a little bit like provincial governments in 1867 were seen as very weak structures by Sir John A. Macdonald and others and became quite powerful.

I wonder if we could not reach the same objective of a less partisan — if that is what we wish — Senate with not as risky scenarios as what are now attempted with regional caucuses.

**Mr. Segal:** Thank you, Senator Pratte. May I just say how honoured I am as a Canadian to have you here serving the country. I know of your immense work as a distinguished journalist and editorialist and the courage you showed in the face of some very challenging circumstances. You sitting at that table and serving in the upper chamber is something about which all Canadians can take immense pride and encouragement in.

I did read your very thoughtful analysis of the risks of more regionalism in the Senate. I agree that if those divisions became policy instruments, if they became vetting organizations through which policy had to be considered, the risk you lay out is very

problème, comme l'a laissé entendre la sénatrice Cools, on peut adopter un autre amendement pour remettre les choses comme elles l'étaient. Ce n'est pas un changement constitutionnel. Les changements ne seront pas permanents.

J'ai participé à de nombreux débats à bien des endroits, y compris au Sénat, et les gens voulaient essayer quelque chose qui semblait être logique maintenant, en sachant toutefois que d'ici deux ou trois ans, il se pouvait que l'on arrive à la conclusion que le résultat n'est pas aussi bon que prévu.

Or, le fait de progresser très lentement pour ce qui est de tout changement, afin que rien ne se passe et qu'une nouvelle cohorte de sénateurs non affiliés se fassent nommer et soient assujettis à la même réduction non voulue de leurs droits, me semble tout à fait impropre au type d'institution que vous-même et vos collègues ici présents servez de votre mieux.

**Le sénateur Pratte :** Sénateur Segal, ce qui me préoccupe par rapport aux caucus régionaux que vous proposez, tout comme le représentant gouvernemental, ce n'est pas la première étape, lorsque les caucus régionaux prendront des décisions administratives et non politiques, mais plutôt ce qui arrivera avec le temps. Au fil du temps, les caucus régionaux deviendraient les seuls centres de pouvoir au Sénat. Ils prendraient des décisions à l'égard des comités, des bureaux, de la présidence des comités et des déplacements. Ce serait les seuls centres de pouvoir, les seules structures permanentes, puisque les autres groupes affinitaires seraient probablement éphémères. Ainsi, les seuls centres de pouvoir et les seules structures permanentes seraient les caucus régionaux.

Au fil du temps, ces caucus subiraient probablement des pressions de la part des régions et des gouvernements provinciaux, qui s'attendraient à ce que ces caucus votent selon les intérêts régionaux. Ce que vous voyez comme étant des structures faibles et inoffensives pourrait avec le temps devenir plus puissant que vous ne le pensez, un peu comme les gouvernements provinciaux conçus en 1867, qui étaient perçus comme étant des poids plume par Sir John A. Macdonald et d'autres, et qui sont devenus des poids lourds.

Je me demande si nous ne pourrions pas réaliser le même objectif, c'est-à-dire un Sénat moins partisan, si c'est bel et bien cela que nous voulons, qui offrirait des scénarios moins risqués que ceux que vous présentez actuellement avec les caucus régionaux.

**M. Segal :** Merci, monsieur Pratte. Permettez-moi de vous dire à quel point je suis honoré comme Canadien de vous avoir au service du pays. Je sais que vous vous êtes forgé une carrière incroyable à titre de journaliste et d'éditorialiste distingué, et que vous avez fait preuve d'un grand courage face à des circonstances extrêmement difficiles. Vous êtes assis ici et vous servez le Sénat, et les Canadiens peuvent en être très fiers et encouragés.

J'ai bien lu votre analyse approfondie des risques d'un régionalisme accru au Sénat. J'en conviens que si ces divisions deviennent des instruments politiques, si elles deviennent des structures utilisées pour approuver chaque politique, les risques

genuine and real. But as I only see those divisions being there for the organizational framework, period, and that while now premiers can call senators on issues if they choose to — I had that happen in my time, and I'm sure others around the table have had the same thing — that does not mean that a senator is tied to the region from which he or she comes, depending on how they feel on a particular issue, as Senator Tkachuk has said. So I would be very much opposed to the notion of those divisions having a life beyond the initial organization, period, after every Parliament.

While the risk you lay out, sir, is absolutely possible — the power of presence can sometimes produce more power and authority than was initially considered — I expect there would be countervailing efforts. Those people who choose to constitute themselves as a partisan working group, those people who have strong views on the economy and those people who have strong views on federalism would resist the effort of any regional delegations or divisions to exert undue power.

Quite frankly, I know from the Selection Committee activities — I once chaired that committee — if that committee had acted in a way that was absolutely unfair, that didn't reflect the regions of the country, the various concerns, the different shades of politics, that it would have faced a revolt, very clearly, from other members of the Senate, which would have been justified.

The same thing would happen to a committee formed of the convenors of the divisions if they acted in a way that was insensitive to the broad public interest and the right of every senator to constitute his or her work in the way they deem appropriate and to work in affinity groups as they decide is appropriate going forward.

So your caveat is well taken, something which putting this in place has to be accompanied by. Having said all that, I think it's a better option, I say with respect, than where the institution now finds itself, where the rights of independent and non-affiliated senators are dodgy, to say the least.

**Senator Pratte:** I would just like to add that I thank you for your comments. I think it is a risk not worth taking and I don't think we need to take it. There are other solutions to the problem.

**Senator Massicotte:** Let me jump to a subject you did not deal with in your presentation, but I would appreciate your opinion on it, and that is the right in Canada where the Senate has a veto right, effectively, on legislation, whereby both houses must approve legislation to become law. Other models have varied that to some degree, for good or not so good reasons.

What is your thought about that? Right now, as you know, if we don't agree with the House of Commons, we can go back and forth. There's a process where we go to a joint committee, and again we could disagree. At the end of the day, as has occurred on

que vous avancez sont bel et bien vrais. Mais moi, je ne vois ces divisions que dans la structure organisationnelle, un point c'est tout. Bien que les premiers ministres des provinces puissent en ce moment téléphoner aux sénateurs pour discuter de certaines questions s'ils le veulent, et cela m'est arrivé lorsque je siégeais ici et je suis sûr que d'autres personnes ici présentes ont connu le même phénomène, cela ne veut pas dire pour autant qu'un sénateur est lié à une région particulière pour ce qui est de son avis sur la question, comme l'a dit le sénateur Tkachuk. Je m'opposerai donc fortement à la possibilité que ces divisions persistent après chaque législature, outre l'organisation initiale.

Certes, le risque que vous décrivez est tout à fait possible, le pouvoir associé à la présence peut parfois générer davantage de pouvoir et d'autorité que l'on ne l'avait prévu au départ, et je m'imagine qu'il y aurait des efforts pour compenser. Les gens qui choisissent de se constituer en groupes de travail partisans, les gens qui ont des opinions bien arrêtées sur l'économie et le fédéralisme, résisteraient à tout effort de la part des délégations des divisions régionales visant à exercer un pouvoir indu.

J'étais autrefois le président du comité de sélection, et bien franchement, je sais que si le comité avait agi d'une façon qui soit absolument injuste, qui ne tenait pas compte des régions du pays, des préoccupations diverses et du spectre politique, il y aurait eu une révolte de la part des autres membres du Sénat, qui aurait été justifiée.

La réaction serait la même si un comité constitué de porte-parole des divisions se comportait d'une façon qui soit détachée des intérêts du grand public et ne respectait pas le droit de chaque sénateur de faire son travail de la façon qu'il juge approprié et de travailler dans des groupes affinitaires au besoin.

Je comprends votre réserve, et il faudra en tenir compte. Cela dit, sauf votre respect, je crois que ma proposition est tout de même meilleure que la situation actuelle de notre institution, où les droits des sénateurs indépendants et non affiliés sont incertains, et c'est le moins qu'on puisse dire.

**Le sénateur Pratte :** Je vous remercie de vos observations. À mon avis, le jeu ne vaut pas la chandelle, et il me semble que nous ne sommes pas tenus de courir ce risque. D'autres solutions au problème existent.

**Le sénateur Massicotte :** Permettez-moi d'aborder un sujet dont vous n'avez pas parlé dans votre exposé. J'aimerais néanmoins connaître votre avis là-dessus, à savoir le droit de veto du Sénat du Canada par rapport aux projets de loi, c'est-à-dire que les deux chambres doivent approuver les projets de loi afin que ceux-ci entrent en vigueur. D'autres modèles organisent les pouvoirs un peu différemment, pour de bonnes et moins bonnes raisons.

Qu'en pensez-vous? Comme vous le savez, actuellement, si nous ne sommes pas d'accord avec la Chambre des communes, nous pouvons lui renvoyer le projet de loi. Nous pouvons également en saisir un comité mixte, et là encore nous pouvons

a couple of occasions, the Senate has ensured that certain legislation does not pass. England has chosen otherwise, given the non-elected nature of it.

What are your thoughts regarding the extent to which we should use that veto right? Is it appropriate given our non-elected status and so on?

**Mr. Segal:** Senator, I would very much be in favour of the Westminster model. For due and historic reason, they came to a conclusion that the upper chamber could not have the same authority on all matters as the House of Commons.

What we recommended in our report at the beginning of every Parliament, because we can't make a constitutional change, for obvious reasons, the Senate would have a resolution before it about suspensive vetoes. That would mean if a bill came from the house that the Senate members, in their wisdom, decided was poorly framed, rapidly brushed through, not carefully considered — and you and I can think of tax bills and others where that work was done extremely well in the Senate of Canada, in the interests of the people of Canada — then voting it down would constitute a six-month veto. That would produce a conference which has been operating not in real terms, but did operate back in the late 1940s, between members of the Senate and the members of the house to deal with the changes that were necessary to get it passed. If that didn't work, after a period of six months the will of the House of Commons would apply.

I think the veto is one of those things that leads to public distrust of an upper chamber that is not elected, even though it has been used very rarely, to be fair.

The notion of a suspensive veto where thoughtful members of the Senate can point out, or the government of the day, where the House of Commons has made a clear mistake, and the six-month period giving Canadians a chance to participate and engage would be a very constructive way to enhance the standing of the Senate by actually reducing its de facto constitutional power, not by changing the Constitution, but by the Senate choosing to govern itself in that fashion.

**Senator Greene:** Early in your presentation, you mentioned the Board of Internal Economy, which as we all know is a vastly different committee than the other standing committees. It deals with administration, whereas all the others deal with legislative review and public policy.

Does the difference with regard to the Board of Internal Economy mean that the board members should be selected on a different basis than the other committees? I don't mean to prompt you, but my general view is that perhaps they should be elected by the whole chamber.

exprimer notre désaccord. Au final, comme cela s'est déjà produit à bon nombre d'occasions, le Sénat s'est assuré de rejeter certains projets de loi. L'Angleterre a choisi de procéder d'une autre façon, vu que sa Chambre haute n'est pas élue.

Que pensez-vous donc quant à l'utilisation du droit de veto? Est-ce approprié, vu que nous ne sommes pas élus?

**M. Segal :** Sénateur, j'aime beaucoup le modèle de Westminster. Pour des raisons logiques et historiques, les Anglais en sont arrivés à la conclusion que la Chambre haute ne pouvait pas avoir la même autorité sur toutes les questions que la Chambre des communes.

Dans notre rapport, nous avons recommandé qu'au début de chaque législature, puisque nous ne pouvons modifier la Constitution pour des raisons évidentes, le Sénat adopte une résolution concernant le droit de veto suspensif. Cela veut dire que si le Sénat était saisi d'un projet de loi émanant de la Chambre des communes, les sénateurs pourraient, à la lumière de leur sagacité, décider que le projet de loi était mal structuré et constituait un travail bâclé et pas du tout approfondi. Vous et moi pouvons penser à certains projets de loi en matière d'impôt entre autres sur lesquels le Sénat du Canada a fait un excellent travail dans les intérêts du peuple canadien. Le fait de rejeter le projet de loi constituerait un veto de six mois. Il y aurait une conférence, comme cela se faisait à la fin des années 1940, animée par des membres du Sénat et des députés de la Chambre qui apporteraient les changements nécessaires pour que le projet de loi soit adopté. Au bout d'une période de six mois, si les démarches étaient infructueuses, c'est la volonté de la Chambre des communes qui l'emporterait.

Je crois que le veto est l'une de ces choses qui contribuent à la méfiance du public à l'égard d'une Chambre haute non élue, même si, soyons justes, ce veto n'a été manié que très rarement.

Un droit de veto suspensif qui permettrait aux membres responsables du Sénat de faire savoir au gouvernement que la Chambre des communes a fait une erreur évidente, et la période de six mois, laquelle donne aux Canadiens la possibilité de participer, constitueraient une façon très constructive d'améliorer la réputation du Sénat en réduisant son pouvoir constitutionnel de facto, non pas en modifiant la Constitution, mais en permettant au Sénat de s'autogouverner de cette façon.

**Le sénateur Greene :** Au début de votre exposé, vous avez mentionné le Bureau de régie interne, lequel, comme nous le savons tous, est un comité qui est grandement différent des autres comités permanents. Son mandat porte sur l'administration, tandis que tous les autres comités sont chargés de l'examen des projets de loi et de la politique publique.

Cette différence propre au Bureau de régie interne veut-elle dire que les membres de ce comité devraient être choisis pour des raisons différentes que ceux des autres comités? Ce n'est pas pour vous mettre des mots dans la bouche, mais à mon avis, il faudrait peut-être que les membres soient élus par tout le Sénat.

**Mr. Segal:** I think what actually happens with the Board of Internal Economy is the government of the day, in negotiation with the opposition, proposes a composition of that, and they are in fact elected in the normal course.

I would argue this: One, I associate myself strongly with the Auditor General's view that the matters of individual senatorial expenses should be dealt with by an outside body not controlled or populated by members of the Senate itself. That would, in my view, contribute to the credibility of the process and would mirror Westminster, which put in place an Inspector General because of the difficulties they had with excessive expenditures alleged in the House of Lords.

The role of the Internal Economy Committee should be the administration of the Senate itself as an institution — personnel policies and expense policies writ large — but the individual adjudication of individuals who may be in difficulty should take place outside so no one can allege undue partisan influence for or against an individual in those deliberations.

[Translation]

**Senator Bellemare:** I would like to go back to the management of the Senate under a model based on the four divisions. You said that the four representatives of the groups would meet with the government representative to manage the Senate. What are your thoughts on the selection of the government representative? Would that person be elected or appointed?

**Mr. Segal:** Elected by members of the Senate, is that your question?

**Senator Bellemare:** Yes, how would a government representative be chosen to ensure their independence and to serve as liaison between the two houses? Is that person necessarily selected to win the confidence of the government of the day or are they elected? Perhaps you have not considered this.

**Mr. Segal:** In accordance with the principle highlighted by Senator Cools a few minutes ago, the government representatives in the Senate must be appointed by the government. This would at least create a link between the representative and the government's view on managing debates on fundamental issues in the Senate.

Secondly, I think the government representative in the Senate must work closely with the representatives elected by the regions, and that these representatives, before any decisions are made, must consult the members of their groups — whether blue, red or independent — in order to represent their views in a fully balanced way, such as when they are dealing with management issues with the government representative in the Senate.

**M. Segal :** En fait, le gouvernement négocie avec l'opposition et propose des candidats au Bureau de régie interne qui sont élus comme il se fait normalement.

Voici mon avis là-dessus : tout d'abord, j'abonde dans le même sens que le vérificateur général, c'est-à-dire que la question des dépenses des sénateurs individuels devait être traitée par un organisme extérieur, et ne devrait pas être examinée ni autorisée par les membres du Sénat. Une telle démarche contribuerait à la crédibilité du processus et emboîterait le pas à Westminster, qui a créé le poste d'inspecteur général en raison des difficultés liées aux dépenses excessives imputées à la Chambre des lords.

Le rôle du Bureau de régie interne devrait être l'administration du Sénat en tant qu'institution, soit l'ensemble des politiques visant le personnel et les dépenses. L'audition de personnes qui pourraient se trouver dans des situations difficiles devrait avoir lieu à l'extérieur, cependant, afin que personne ne puisse être accusé d'une influence partisane indue, que ce soit pour ou contre la personne en question.

[Français]

**La sénatrice Bellemare :** J'aimerais revenir à la direction du Sénat, dans un modèle basé sur les quatre divisions. Vous avez dit que les quatre représentants des groupes se réuniraient avec le représentant du gouvernement pour gérer le Sénat. Quant au représentant du gouvernement, comment voyez-vous sa nomination? Le voyez-vous élu ou nommé?

**M. Segal :** Élu par les membres du Sénat, est-ce là votre question?

**La sénatrice Bellemare :** Oui, comment envisagez-vous le choix du représentant du gouvernement pour assurer son indépendance et la liaison entre les deux Chambres? Est-il nommé nécessairement pour obtenir la confiance du gouvernement du jour, ou est-il élu? Peut-être que vous n'avez pas réfléchi à cette question.

**M. Segal :** En respectant le principe souligné par la sénatrice Cools il y a quelques minutes, les représentants du gouvernement au Sénat doivent être nommés par le gouvernement. Cela permettra au moins d'établir un lien entre le représentant et les propos du gouvernement pour gérer la façon de tenir des débats sur les questions fondamentales au Sénat.

Deuxièmement, je pense qu'il est important que le représentant du gouvernement au Sénat travaille étroitement avec les représentants qui sont élus par les régions, et que ces représentants, avant de prendre des décisions, consultent les membres de leur groupe — les bleus, les rouges et les indépendants — pour qu'ils puissent représenter leurs perspectives d'une façon tout à fait équilibrée, comme lorsqu'ils travaillent sur les questions de gestion avec le représentant du gouvernement au Sénat.

[English]

**Senator Tkachuk:** This whole debate is a bit disturbing. I thought and believed that the *Rules of the Senate* were there to protect the minority parties. The *Rules of the Senate* don't really protect the government and what I would consider a majority party. They protect people like Senator Cools who, as an independent, have been able to influence legislation because of the way the Rules are set up.

By diminishing the role of the official opposition, which is what we're doing here by what you said, and placing all of the power in the Government Representative, which is what you just said, he will be the person who will administer and talk to all the facilitators of all the regions, and that's unheard of.

We get to decide, in our Conservative Party, which members get to serve on committee. We nominate people; we make those decisions; we have caucus meetings. Those decisions aren't made by the Government Representative. That's not his or her business. That's our business as the Official Opposition.

**Mr. Segal:** I would argue that your reflection on what constitutes your business is absolutely reflective of the Parliament of Canada Act, which governs the way the Senate operates, and so you are being completely faithful to that provision. I understand and respect that. I merely make the case that with respect to the future that act has to be changed so that on the administrative structure of the Senate and who sits on committees, including committees that deal with the *Rules of the Senate*, there is proportionality which does not come because a partisan party or two decides it might be a good thing, but because the representatives of the divisions working with the Government Representative in the Senate reflects the will of the Senate that those Rules be respected. It's not a partisan party A or partisan party B that makes that decision in its own closed caucus.

It is free to do so with policy matters, fiscal issues and any matters that come before the Senate, but the organization of the Senate should be outside the realm of partisan control. That is a change. You're absolutely correct to point it out. I understand there are risks, but I think the risks of the present system proceeding without modification are even greater.

**Senator Tkachuk:** That's exactly what we do now. When there are a larger number of independents, they are going to be on Internal Economy, as they are presently, and there will be more as they are appointed. I do not understand how they are not represented because they're going to be represented in a proportional way.

We have had two parties. We haven't had three, four, five and six. We have to get used to it, but there is absolutely no question in my mind that that's exactly how, in the end, it is going to work out and what we're recommending presently.

[Traduction]

**Le sénateur Tkachuk :** Ce débat me dérange quelque peu. Je croyais que le Règlement du Sénat existait pour protéger les parties minoritaires. Le Règlement du Sénat ne protège pas vraiment le gouvernement et ce que je considère un parti majoritaire. Le Règlement protège les gens comme la sénatrice Cools qui, en tant qu'indépendante, a pu avoir son mot à dire sur les projets de loi en raison des dispositions du Règlement.

En réduisant le rôle de l'opposition officielle, ce que nous faisons ici, selon vos dires, et en cédant tout le pouvoir au représentant du gouvernement, ce que vous venez de décrire, on attribue à ce représentant le rôle de la personne qui se chargera de l'administration et qui consultera tous les représentants des régions. C'est du jamais vu.

Au sein du Parti conservateur, nous pouvons décider des membres qui font partie des comités. Nous proposons des candidats, nous prenons les décisions, nous tenons des réunions de caucus. Ces décisions ne sont pas prises par le représentant du gouvernement. Cela ne le concerne pas. C'est à nous de le faire à titre d'opposition officielle.

**M. Segal :** Je vous dirais que ce que vous pensez être votre devoir est absolument fidèle à la Loi sur le Parlement du Canada, qui gouverne le fonctionnement du Sénat, et vous en respectez entièrement les dispositions. Je le comprends et je le respecte. J'ai tout simplement proposé qu'à l'avenir, il faille modifier cette loi afin qu'il y ait, au Sénat et dans les comités, y compris les comités chargés de l'administration du Règlement du Sénat, une structure administrative qui accorde une proportionnalité non pas parce qu'un ou deux partis partisans décident que ce serait une bonne idée, mais parce que les représentants des divisions qui travaillent avec le représentant du gouvernement au Sénat tiennent compte de la volonté du Sénat quant au respect du Règlement. Ce n'est pas le groupe partisan A ou B qui prendra la décision en caucus à huis clos.

On peut bien le faire pour ce qui est des questions de politique, d'imposition ou autre dont s'est saisi le Sénat, mais l'organisation du Sénat devrait se faire sans aucune partisanerie. C'est un changement. Vous avez absolument raison de le souligner. Je comprends qu'il y ait des risques, mais il me semble qu'il est encore plus risqué de conserver le système actuel sans le modifier.

**Le sénateur Tkachuk :** C'est exactement ce que nous faisons maintenant. Lorsqu'il y aura un plus grand nombre de sénateurs indépendants, ils siègeront au Bureau de régie interne, comme ils le font actuellement, et ce, en nombre croissant, au fur et à mesure qu'ils seront nommés. Je ne vois pas comment ils ne seraient pas représentés, puisqu'ils seront représentés d'une façon proportionnelle.

Nous avons eu deux partis. Ce n'était pas trois, quatre, cinq et six partis. Nous devons nous y habituer, mais je suis sûr que c'est exactement de cette façon que les choses vont se dérouler et c'est ce que nous recommandons actuellement.

**Mr. Segal:** Let me give you one specific example. If an independent member of the Senate wished to replace a senator who is unable to attend various committee meetings, at the present time that independent senator has to prostrate himself or herself before the whips of two major parties in the Senate to see if they will sponsor a motion in the Senate to make that person a member of the committee. In other words, that individual's right to be on that committee as a matter of merit, as a matter of interest is secondary to how the partisan organizations happen to think their interests are advanced. In my view, that's a serious dilution of the rights of every senator to be treated fairly and responsibly without regard to whether they are partisan or not partisan. And you and I will just disagree on that.

**Senator Tkachuk:** We certainly do.

**Senator Cools:** Thank you again, Senator Segal, for being here.

I'm sure that you are aware that in 1864, when the fathers came together for their discussions on a federation, the U.S. Civil War was raging and Canadians were worried about annexation and a host of problems. But the point I'm driving at is the Fathers of Confederation canvassed those issues, particularly suspensive vetoes. They were informed of the sentiments in the U.K. at the time moving towards disembowelling the powers of the House of Lords. The fathers considered all that and rejected them and chose not to give the Senate any limited votes, suspensive or otherwise, because of the nature of the structure of the country being a federal state and not a unitary state like the U.K.

Many of these decisions were constructed and created because of the nature of the federation, which means different from province to province. The fathers wanted to provide protection against the possibility of a bill being adopted that would hurt or damage or impair the powers of any particular province.

Remember, these fellows came together in a very admirable way, a little suspicious of each other, but at the end of the day they were able to reach agreement — a fantastic and a wonderful thing. But the agreement contemplated many of the issues that you are raising. They wanted the ability for somebody in the house to be able to defeat a bill that would hurt a province. At that time the province that came most to their minds was the province of Quebec.

These are built-in protections that the people of Canada have in these different ways, and this is why it is always important to keep contemplating the reasons behind every single statute and every single rule.

Sections 53 and 54 of the British North America Act, which speak to the financial powers of the Senate, gave the Senate every power in a finance bill, including to defeat them. The only limitation is that a finance bill has to originate in the House of Commons in the hands of a minister.

**M. Segal :** Permettez-moi de vous donner un exemple particulier. Si un membre indépendant du Sénat souhaite remplacer un sénateur qui n'est pas en mesure d'assister à diverses réunions d'un comité, en ce moment, ce sénateur indépendant doit se présenter devant les whips des deux grands partis du Sénat pour voir si ces whips présenteront une motion au Sénat afin que la personne en question puisse devenir membre du comité. En d'autres termes, le droit de la personne de siéger au comité au titre de son intérêt et de son mérite individuel est secondaire aux intérêts des organisations partisans. À mon avis, il y a un affaiblissement grave des droits de chaque sénateur pour ce qui est d'un traitement juste et responsable sans égard à son affiliation partisane ou non partisane. Et vous-même et moi ne serons pas d'accord là-dessus.

**Le sénateur Tkachuk :** C'est certainement le cas.

**La sénatrice Cools :** Sénateur Segal, merci encore d'être venu.

Vous savez sans doute qu'en 1864, lorsque nos fondateurs se sont réunis pour discuter d'une fédération, la guerre civile ravageait les États-Unis et les Canadiens craignaient une annexion et de nombreux problèmes connexes. Là où je veux en venir, c'est que les Pères de la Confédération ont examiné ces questions, notamment le droit de veto suspensif. On leur a parlé de la tendance au Royaume-Uni à l'époque, visant à anéantir les pouvoirs de la Chambre des lords. Les Pères de la Confédération ont examiné toutes les possibilités et les ont rejetées, en choisissant de ne pas accorder au Sénat des droits de vote limités, suspensifs ou autres, en raison de la nature de la structure du pays, un État fédéral et non un État unitaire comme le Royaume-Uni.

Bon nombre de ces décisions ont vu le jour en raison de la nature de la fédération et des variations d'une province à l'autre. Les dirigeants à l'époque voulaient se protéger contre l'éventuelle adoption d'un projet de loi qui nuirait à une province particulière.

Souvenez-vous, ces hommes se sont réunis d'une façon fort admirable, avec un peu de méfiance, mais finalement, ils ont pu conclure une entente, ce qui est absolument formidable. Mais en arrivant à cette entente, ils ont examiné bon nombre des questions que vous soulevez. Ils voulaient que les membres d'une chambre soient capables de rejeter un projet de loi qui nuirait à une province. À l'époque, la province la plus souvent soulevée était celle du Québec.

Ce sont des protections fondamentales dont jouissent les Canadiens de différentes façons, et c'est la raison pour laquelle il est toujours important de tenir compte des raisons à l'origine de chaque loi et de chaque règlement.

Les articles 53 et 54 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, qui portent sur les pouvoirs financiers du Sénat, donnaient au Sénat tous les pouvoirs nécessaires pour ce qui est des projets de loi à caractère financier, y compris le pouvoir de les rejeter. La seule limite, c'est qu'un projet de loi à caractère financier doit émaner d'un ministre à la Chambre des communes.

I see the Constitution of Canada as retroactive or backwards-stepping for us to want to take the Senate to a day where it would only have a suspensive veto over important legislation. That would not work at all.

**Mr. Segal:** We will agree on the fact that no constitutional change to limit the power of the Senate is called for and I'm certainly not making that recommendation. I am saying, however, that if senators chose to operate via suspensive veto — I think of Senator Angus and his Finance Committee stopping a bad piece of legislation that changed the tax consideration for the film industry in a way that became retroactive censorship. The Senate stopped that, not by defeating the finance bill but by delaying it in committee so long that the government in its wisdom withdrew that provision. There are many ways for the Senate to operate, and I don't think a suspensive veto, voluntarily embraced by the Senate as a sign of goodwill, would necessarily be problematic.

**Senator Cools:** I remember one day Senator MacEachen told us he buried a bill by not ever letting it get out of committee. These are all tactics.

**The Deputy Chair:** Thank you very much, Senator Segal. It was most helpful for each and every senator to listen to you. I think the exchange in which you have participated shows how much we want to make the most appropriate and wise recommendation in all respects of the institution and its role in our federation.

Thank you very much, Senator Segal. I don't need to keep you posted on the future of our work. I think you will be made aware of it very easily.

(The committee adjourned.)

Je crois que ce serait une mesure rétroactive ou contraire que d'utiliser la Constitution du Canada pour ramener le Sénat à une époque où il ne jouissait que d'un droit de veto suspensif à l'égard des projets de loi importants. Cela ne marcherait pas du tout.

**M. Segal :** Nous nous entendons sur le fait que je ne propose aucun changement à la Constitution pour limiter les pouvoirs du Sénat. Je n'en fais aucunement la recommandation. Toutefois, je vous dis que si les sénateurs choisissent d'utiliser un droit de veto suspensif, et je songe au sénateur Angus qui, au sein du Comité des finances, a arrêté un projet de loi mal ficelé qui changeait le traitement fiscal de l'industrie du cinéma pour en faire une censure rétroactive. Le Sénat a bloqué le projet de loi, non en le rejetant, mais en le retenant au comité pendant si longtemps que le gouvernement, ainsi éclairé, a supprimé la disposition. Le Sénat peut agir de maintes façons, et je ne crois pas qu'un droit de veto suspensif, qui sera adopté de façon volontaire par le Sénat en guise de bonne foi, serait forcément problématique.

**La sénatrice Cools :** Je me souviens du jour où le sénateur MacEachen nous a raconté la fois qu'il avait enterré un projet de loi en le gardant au comité. Ce sont des tactiques.

**Le vice-président :** Merci beaucoup, sénateur Segal. Chaque sénateur ici présent a beaucoup appris en vous écoutant. Je crois que les discussions auxquelles vous participez montrent à quel point nous voulons proposer la recommandation la plus indiquée et la plus éclairée en ce qui concerne tous les aspects de notre institution et de son rôle dans la fédération.

Sénateur Segal, merci beaucoup. Nul besoin de vous tenir au courant de nos travaux futurs. Je crois que vous pourrez en prendre connaissance très facilement.

(La séance est levée.)





WITNESSES

**Wednesday, October 19, 2016**

The Honourable Senator Claude Carignan, P.C., Leader of the Opposition.

**Wednesday, October 26, 2016**

*As an individual:*

The Honourable Hugh Segal, former senator (by video conference).

TÉMOINS

**Le mercredi 19 octobre 2016**

L'honorable sénateur Claude Carignan, C.P., leader de l'opposition.

**Le mercredi 26 octobre 2016**

*À titre personnel :*

L'honorable Hugh Segal, ancien sénateur (par vidéoconférence).