

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session
Forty-second Parliament, 2015-16

*Proceedings of the Special
Senate Committee on*

SENATE MODERNIZATION

Chair:

The Honourable THOMAS JOHNSON MCINNIS

Wednesday, November 16, 2016
Wednesday, November 23, 2016

Issue No. 7

Twentieth and twenty-first meetings:

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

WITNESSES:
(See back cover)

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

*Délibérations du Comité
sénatorial spécial sur la*

MODERNISATION DU SÉNAT

Président :

L'honorable THOMAS JOHNSON MCINNIS

Le mercredi 16 novembre 2016
Le mercredi 23 novembre 2016

Fascicule n° 7

Vingtième et vingt et unième réunions :

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

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 Mockler replaced the Honourable Senator Maltais (*November 16, 2016*).

The Honourable Senator Maltais replaced the Honourable Senator Mockler (*November 15, 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 Mockler a remplacé l'honorable sénateur Maltais (*le 16 novembre 2016*).

L'honorable sénateur Maltais a remplacé l'honorable sénateur Mockler (*le 15 novembre 2016*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, November 16, 2016
(21)

[*English*]

The Special Senate Committee on Senate Modernization met this day at 12 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, Greene, Joyal, P.C., Maltais, McCoy, McInnis, McIntyre, Stewart Olsen, Tkachuk and Wells (13).

Other senator present: The Honourable Senator Pratte (1).

In attendance: Jean-Rodrigue Paré and Sebastian Spano, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, 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 Elaine McCoy, Facilitator, Independent Senators Group.

The chair made a statement.

The Honourable Senator McCoy made a statement and answered questions.

At 1:42 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, November 23, 2016
(22)

[*English*]

The Special Senate Committee on Senate Modernization met this day at 12:01 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Thomas Johnson McInnis, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Cools, Eggleton, P.C., Frum, Greene, Joyal, P.C., Massicotte, McCoy, McInnis, McIntyre, Mockler, Stewart Olsen, Tannas, Tardif, Tkachuk and Wells (15).

Other senators present: The Honourable Senators Bovey, Cormier, Lankin, P.C., and Pratte (4).

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 16 novembre 2016
(21)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat se réunit aujourd'hui, à midi, 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, Greene, Joyal, C.P., Maltais, McCoy, McInnis, McIntyre, Stewart Olsen, Tkachuk et Wells (13).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Pratte (1).

Également présents : Jean-Rodrigue Paré et Sebastian Spano, 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 continue d'examiner les 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 sénatrice Elaine McCoy, facilitatrice, Groupe des sénateurs indépendants.

Le président prend la parole.

L'honorable sénatrice McCoy fait un exposé et répond aux questions.

À 13 h 42, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 23 novembre 2016
(22)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat se réunit aujourd'hui, à 12 h 1, 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 Cools, Eggleton, C.P., Frum, Greene, Joyal, C.P., Massicotte, McCoy, McInnis, McIntyre, Mockler, Stewart Olsen, Tannas, Tardif, Tkachuk et Wells (15).

Autres sénateurs présents : Les honorables sénateurs Bovey, Cormier, Lankin, C.P., et Pratte (4).

In attendance: David Groves and Sebastian Spano, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, 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.*)

WITNESSES:

As individuals:

David Docherty, President, Mount Royal University;

Bruce Hicks, Adjunct Professor, Glendon School of Public and International Affairs, York University.

The chair made a statement.

Mr. Docherty and Mr. Hicks made statements and answered questions.

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

ATTEST:

Également présents : David Groves et Sebastian Spano, 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 continue d'examiner les 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.*)

TÉMOINS :

À titre personnel :

David Docherty, président, Université Mount Royal;

Bruce Hicks, professeur adjoint, École d'affaires publiques et internationales de Glendon, Université York.

Le président prend la parole.

MM. Docherty et Hicks font un exposé et répondent aux questions.

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

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Blair Armitage

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, November 16, 2016

The Special Senate Committee on Senate Modernization met this day at 12 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, today's meeting is in public.

Over the next few weeks we will be hearing from the leadership of the different Senate caucuses and groups. In my invitation to each of them, I asked them to reflect on specific questions. We have heard from the Honourable Claude Carignan, the Leader of the Opposition; previous to that, we heard from the Honourable Peter Harder, Government Representative in the Senate.

Each of the leaders has been posed the same questions, which are: Do you believe that political party caucuses have a role and a future in the Senate? Does a modern Senate need governmental representation? Does a modern Senate need an official opposition or any opposition groups? What changes do you feel are required to our rules or practices?

Today, I am pleased to welcome our next witness, who is no stranger to any of you, the Honourable Senator Elaine McCoy, Facilitator of the Independent Senators Group.

Senator McCoy, please begin your presentation and I'm certain other senators will have questions.

Hon. Elaine McCoy, Facilitator, Independent Senators Group, Senate of Canada: Thank you very much for your invitation. I just want to say, following in the footsteps of Senator Peter Harder and Senator Claude Carignan, who both made the point that they were here expressing their own personal opinions and not those of their group or of their caucus, I too am here expressing my own personal opinions and not those of the independent senators group. With that on the record, let me answer your questions.

The first question is: Do you believe that political party caucuses have a role and a future with the Senate? The answer is, unequivocally, yes. I have always said that. I am, myself, a graduate, if I can put it that way, of a political caucus in the province of Alberta. I flourished in that family and I very much recognize the benefits that a caucus can realize.

I think that the fact of having a political caucus in the Senate is not the problem. I have said it before and I'll say it again. I think the problem has been an abuse of power, not political caucuses. I think the problem has been the structure that we have allowed to flourish, which is having a duopoly or an oligarchy, if you like,

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 16 novembre 2016

Le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat se réunit aujourd'hui, à midi, afin de discuter des mesures qui permettraient d'améliorer l'efficacité du Sénat dans le cadre constitutionnel actuel.

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

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, notre réunion d'aujourd'hui se déroulera en public.

Au cours des prochaines semaines, nous entendrons les dirigeants de différents groupes et caucus du Sénat. J'ai invité chacun d'entre eux à réfléchir à certaines questions bien précises. Nous avons entendu l'honorable Claude Carignan, leader de l'opposition, et avant lui l'honorable Peter Harder, représentant du gouvernement au Sénat.

Les questions que nous avons posées à tous les leaders sont les suivantes : croyez-vous que les caucus des partis politiques ont un rôle à jouer au Sénat et croyez-vous qu'ils ont un avenir devant eux? Un Sénat moderne a-t-il besoin d'une représentation gouvernementale? Un Sénat moderne a-t-il besoin d'une opposition officielle ou de groupes d'opposition? Quels changements devrions-nous apporter à nos règles ou à nos usages?

Aujourd'hui, j'ai le plaisir d'accueillir notre prochain témoin que tout le monde connaît, l'honorable sénatrice Elaine McCoy, facilitatrice du Groupe de sénateurs indépendants.

Sénatrice McCoy, veuillez commencer votre exposé. Je suis certain que des sénateurs voudront vous poser des questions par la suite.

L'honorable Elaine McCoy, facilitatrice, Groupe des sénateurs indépendants, Sénat du Canada : Je vous remercie beaucoup de votre invitation. J'aimerais simplement dire, en suivant les traces des sénateurs Peter Harder et Claude Carignan qui ont tous deux exprimé leurs opinions personnelles et non celles de leur groupe ou de leur caucus, que je suis également ici pour exprimer mon opinion personnelle et non celle du groupe de sénateurs indépendants. Cela dit, je vais répondre à vos questions.

La première question porte sur les caucus des partis politiques, à savoir s'ils ont un rôle à jouer au Sénat et s'ils ont un avenir devant eux. Ma réponse est un « oui » catégorique. Je l'ai toujours dit. Personnellement, je suis « diplômée », si je puis m'exprimer ainsi, d'un caucus politique de la province de l'Alberta. J'ai grandi au sein de cette famille et je me rends compte des avantages qu'un caucus peut procurer.

Je ne pense pas que la présence d'un caucus politique au Sénat pose problème. Je l'ai déjà dit et je le répète, je pense que le problème vient non pas des caucus politiques, mais de l'abus de pouvoir. Je pense que le problème est que nous avons donné libre cours à une structure qui exerce un duopole ou, si vous voulez,

and what we need are at least three groups in the Senate, if not more, to encourage negotiations and conversations and not the tyranny of a majority.

Having said that, I really want to emphasize that those of you who sit in political caucuses have every right to do so, and I hope you continue and I hope you do gain members in the future. I hope that there is never again any single group that holds the absolute majority in this Senate. That's the answer to number one.

Number two: Does a modern Senate need governmental representation?

I think it helps and I think we're seeing the virtue of it with the government representative team in the Senate, or G3, as I've dubbed it. But I will say I think that the numbers probably don't need to be large. I will say also that I've had conversations with some experts, I think I would say, in terms of legislative structures, who point out that it isn't absolutely necessary. We could introduce legislation sponsored by a minister in the Senate from the House of Commons. It would be government legislation and we could organize ourselves sufficiently to deal with that legislation.

From my point of view and my observation, I think it helps to have a government representative to be a focus of that kind of organizing to ensure that government legislation is introduced properly, that it does progress through our various stages and that there is some kind of spokesperson between the House of Commons and ourselves, and more particularly between the executive branch, which is the cabinet, and ourselves.

Question number 3: Does a modern Senate need an official opposition or any opposition groups at all?

That question, I think, is the wrong one to ask ourselves. Do we need organized groups? Yes, absolutely. That's the right question. Do we need a way to structure debates in a disciplined way to review legislation? Absolutely, yes. Those are the right questions. In fact, as in all of your readings, you will have read the constitutional duty to give advice and assistance on all weighty and arduous matters of concern to Canada. We heard it said six times again yesterday, and we're going to hear it, I think, another eight times today.

Those are the words by which the Queen, through her Governor General, summons each and every one of us to take up our place as senators. We are asked to come to give advice and assistance on all weighty and arduous matters of concern to Canada. And what could be more weighty or arduous than legislation? So, it is absolutely a constitutional duty that each and every one of us has, and that is to give advice and assistance in passage of bills.

une forme d'oligarchie. Le Sénat doit être composé d'au moins trois groupes, voire davantage, afin d'éviter la tyrannie d'une majorité et d'encourager la négociation et la discussion.

Cela dit, j'insiste sur le fait que vous tous qui siégez dans les caucus politiques avez parfaitement le droit de le faire, et j'espère que ces caucus seront maintenus et que de nouveaux membres y adhéreront à l'avenir. J'espère qu'il n'y aura plus jamais de groupes détenant la majorité absolue en cette enceinte. C'est ma réponse à votre première question.

La deuxième question est de savoir si un Sénat moderne a besoin d'une représentation gouvernementale.

Cette représentation est utile, et je pense que nous en réalisons toute l'importance avec l'équipe qui représente le gouvernement au Sénat, ou le « G3 », comme je l'ai surnommée. En revanche, le nombre de représentants n'a probablement pas besoin d'être très élevé. J'ai eu des discussions à ce sujet avec quelques experts qui m'ont dit que ce n'était pas absolument nécessaire sur le plan des structures législatives. Des projets de loi parrainés par un ministre de la Chambre des communes pourraient être déposés au Sénat. Ce serait des mesures législatives proposées par le gouvernement et nous nous organiserions pour nous en saisir.

D'après ce que j'ai observé, je pense qu'il est utile d'avoir un représentant du gouvernement qui agit comme un phare pour ce genre d'organisation, qui veille à ce que les projets de loi du gouvernement soient dûment présentés et qu'ils passent par toutes les étapes, et qui assure la présence d'un porte-parole, si on veut, entre la Chambre des communes et nous, et plus particulièrement entre l'exécutif, c'est-à-dire entre le Cabinet, et nous.

La troisième question est de savoir si un Sénat moderne a besoin d'une opposition officielle ou d'un quelconque groupe d'opposition.

Je ne pense pas que nous devons nous poser ce genre de question. Avons-nous besoin de groupes organisés? Oui, absolument. Voilà la question qu'il nous faut nous poser. Devons-nous structurer rigoureusement les débats afin d'examiner les mesures législatives? Absolument, oui. Telles sont les questions qu'il nous faut nous poser. En fait, dans toutes vos lectures sur la question, vous savez certainement vu que nous avons le devoir constitutionnel de fournir des conseils et de prêter assistance dans la résolution des questions difficiles et importantes qui préoccupent les Canadiens. Nous avons entendu ces propos à six reprises hier, et je pense que nous les entendrons à huit reprises encore aujourd'hui.

Ce sont les propos que la reine a utilisés par l'intermédiaire du gouverneur général pour sommer chacun d'entre nous de prendre notre place en tant que sénateurs. On nous demande de donner notre avis et de prêter assistance pour toute question importante et difficile qui préoccupe les Canadiens. Et y a-t-il plus lourde responsabilité que celle du processus législatif? Chacun d'entre nous a donc le devoir de fournir des conseils et de prêter assistance pour faire avancer les projets de loi.

It is also our responsibility — I think the Senate's record over 150 years indicates we've certainly lived it — to not hold up the government of the country. We haven't had a deadlock situation here like we've seen in the United States, or even in Australia.

The question of how we undertake that constitutional duty to give advice and assistance on legislation is, I think, very much a pertinent one. At that point, so are these two: Do we need organized groups? Yes. Do we need a way to structure debates in a disciplined way to review legislation? Absolutely, yes.

Do we need an official opposition? No. But I'll come back to that point in more depth later.

The last question is: What changes do I feel are required in our rules and practices?

I will say that the independent senators group, or ISG, spent all summer looking at just that question. We met on September 20 and 21, and this is our document identifying the multitude of rules and procedures and administrative rules that we feel need to be reviewed and looked at.

The most important ones from an operational point of view, however, are already covered by this committee. They are in Recommendations 7 and 8 and they are now on the floor of the Senate: that is, the rule changes that allow independent senators to substitute for one another and be full members on a committee so that they can fully take up their responsibility and their fair share of the burden of undertaking the constitutional duty to scrutinize legislation.

Do I think that the full discussion on the rest of the matters of how we move forward in our transition is finished yet? No. Do I think we owe it to ourselves to have further discussions? Yes. Do I think that we should include all the new senators that are joining us? Absolutely.

I think that over the next six months for sure, and possibly even 12 months, we're going to have these ongoing conversations that are going to evolve, yet again, a unique institution in Canada that will probably be a shining beacon for all Canadians. My optimism is such that I think we're all going to work together very well in coming to what is going to be an efficient and effective way of undertaking our constitutional duties.

I said I'd come back to the question of official opposition because the argument comes up often in the context of the Westminster model. The Westminster model is almost an icon, as so many people are using it. It's almost — what's the word I'm looking for? It's a symbol, and we often use it as a symbol and perhaps not looking at the evidence that there is, around the world, as to just what the Westminster model comprises. The fact of the matter is that right from the get-go, Canada was different. I think we might have been the very first spin-off.

Il est également de notre responsabilité — je pense que les 150 années et plus de travaux du Sénat sont là pour le confirmer — de ne pas bloquer les initiatives du gouvernement du pays. Nous n'avons pas connu d'impasses ici, contrairement aux États-Unis ou même à l'Australie.

Il est à mon avis très pertinent de nous poser la question de savoir comment nous nous acquitterons de notre devoir constitutionnel qui consiste à donner des conseils et de l'assistance pour faire avancer les projets de loi. À ce point-ci, je poserais deux questions : avons-nous besoin de groupes organisés? Ma réponse est affirmative. Et avons-nous besoin de structurer les débats rigoureusement pour examiner les projets de loi? Oui, absolument.

Avons-nous besoin d'une opposition officielle? Non. Mais je vais préciser ma pensée sur ce point plus tard.

La dernière question porte sur les changements que nous devrions à mon avis apporter dans nos règles et usages.

Je signale que le Groupe des sénateurs indépendants s'est penché exclusivement sur cette question pendant tout l'été. Nous nous sommes rencontrés le 20 et le 21 septembre et nous avons l'impression que c'est notre document sur la multitude de règles et de procédures administratives que nous devons examiner.

Les points les plus importants sur le plan opérationnel sont abordés par le présent comité. Ils figurent dans les recommandations 7 et 8 et sont actuellement débattus au Sénat. Plus précisément, il s'agit des changements apportés au Règlement qui permettront aux sénateurs indépendants de remplacer un autre sénateur et d'être membres à part entière d'un comité afin d'assumer pleinement leur responsabilité et leur juste part du devoir constitutionnel qui consiste à examiner les lois minutieusement.

Est-ce que je pense que toutes les discussions sur la question de savoir comment nous irons de l'avant avec la transition sont terminées? Non. Est-ce que je pense que nous devons en discuter davantage? Oui. Est-ce que je pense que nous devrions inclure dans ces discussions tous les nouveaux sénateurs qui se joignent à nous? Absolument.

Je pense que nous en discuterons encore au cours des six prochains mois, voire au cours de la prochaine année, et nos discussions évolueront et, une fois de plus, nous nous doterons d'une institution unique au Canada qui brillera probablement comme un phare pour tous les Canadiens. J'ai espoir que nous allons travailler ensemble de manière à ce que nous puissions accomplir efficacement notre devoir constitutionnel.

J'ai dit que je reviendrais sur la question de l'opposition officielle, parce qu'on entend souvent cet argument lorsqu'il est question du modèle de Westminster. Le modèle de Westminster est presque devenu une icône, car tellement de gens l'utilisent. C'est presque — je cherche le terme qui conviendrait le mieux... C'est un symbole et nous l'utilisons souvent à ce titre, sans toujours prêter attention aux exemples de pratiques un peu partout dans le monde fondées sur ce modèle. En réalité, le Canada a fonctionné différemment dès le départ. Je pense en fait que nous avons peut-être été le tout premier fac-similé.

Weren't we the first spinoff in the U.K. Parliament? I think so. But right away we were completely different from the House of Lords and, indeed, almost the House of Commons, but we had more in common with the House of Commons and our House of Commons than we did with the House of Lords.

In 1885, A.V. Dicey, the leading British scholar of the day, wrote an entire book on constitutional matters and the British North America Act and how we were getting on in Canada. When he looked at our preamble of the Constitution Act, 1867, then known as the BNA Act, where it says it is "similar in Principle to the United Kingdom," A. V. Dicey said that that phrase is an "assertion of official mendacity." He said that if preambles were intended to express the truth, then the word "states" ought to have been substituted for "kingdom." It would be said that we were modelled after the United States, not the United Kingdom, since the Constitution of Canada, in its federal design, its written form and its potential for judicial enforcement was clearly modelled on the Constitution of the United States.

So right from the get-go, we were different.

He wasn't completely right because in lots of ways we are similar, but we're not identical. There were a lot of people who piled on top of Dicey, particularly Canadian scholars. They thought that he had overshot the mark in his condemnation of our preamble. So in his second edition of the book, he toned it down from "official mendacity" to "diplomatic inaccuracy."

The point is, though, that Canada's upper chamber has always been unique, and it still is unique.

If you start to look around the world at other examples of Westminster models, what you discover is — and I've said it before — that one of the few articles by academics is by a fellow called Andrew Harding, who published in the *Oxford University Commonwealth Law Journal*. He said that there was a domestic model and an export model, and every model that they exported to every different country had something different about it. Most of those differences were actually in the upper chamber.

There were two or three things — and Thomas Hall has identified a few of them — that are constant. One of them is a head of state and a head of government. The head of state is always the sovereign, and there's always a responsible government set-up. That's always in the lower house. So the head of government is always a prime minister who is reliant on the majority of elected members in the lower house, which is to say the responsible government, sometimes known as cabinet government.

Sometimes you'll see that there are bicameral Westminster models and sometimes you'll see unicameral. The model doesn't even insist that there is an upper chamber. What's clear is that there are more differences or variations than there are similarities. I think gives us the ability to look at ourselves functionally and,

N'étions-nous pas le premier fac-similé du Parlement du Royaume-Uni? Je le pense. Nous nous sommes complètement démarqués dès le départ de la Chambre des lords et, bien sûr, de la Chambre des communes, mais nous avons plus en commun avec la Chambre des communes qu'avec la Chambre des lords.

En 1885, A.V. Dicey, un éminent Britannique de cette époque, a écrit un livre portant exclusivement sur les questions constitutionnelles et l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et sur notre façon de procéder au Canada. Lorsqu'il a examiné notre préambule de la Loi constitutionnelle de 1867, puis de la Loi sur l'Amérique du Nord britannique, selon laquelle notre constitution est « semblable en principe à celle du Royaume-Uni », A.V. Dicey a dit que cette phrase relevait de la « propension officielle au mensonge ». Il a dit que si les préambules visaient à exprimer la vérité, le terme « États » devait par conséquent être remplacé par « Royaume ». On disait que nous nous étions inspirés du modèle des États-Unis et non de celui du Royaume-Uni, puisque la Constitution du Canada, dans sa conception fédérale, dans sa formulation et son application par le judiciaire, s'inspirait clairement de la Constitution des États-Unis.

Donc, nous nous sommes distingués dès le départ.

Il n'avait pas tout à fait raison, parce qu'à bien des égards nous sommes semblables, sans toutefois être identiques. Bien des gens, et plus particulièrement des universitaires canadiens, ont étayé les travaux de Dicey. Ils considéraient qu'il était allé trop loin dans sa condamnation de notre préambule. Or, il a atténué sa pensée dans sa seconde édition du livre, remplaçant l'expression « propension officielle au mensonge » par « inexactitude diplomatique ».

Néanmoins, ce qu'il faut comprendre, c'est que la Chambre haute a toujours été unique au Canada et elle l'est encore.

Si l'on examine les autres modèles de Westminster ailleurs dans le monde, nous constatons — et je l'ai déjà dit auparavant — que l'un des rares articles rédigés par des universitaires est celui d'Andrew Harding, qui a été publié dans l'*Oxford University Commonwealth Law Journal*. Il a dit qu'il y avait un modèle interne et un modèle d'exportation, et que chaque modèle exporté dans les différents pays comportait des différences. En fait, la plupart de ces différences concernaient la Chambre haute.

Certaines questions revenaient de façon systématique et Thomas Hall en a relevé quelques-unes, notamment la question concernant le chef d'État et le chef du gouvernement. Le chef d'État est toujours souverain et il y a toujours un gouvernement responsable en place, et c'est toujours la Chambre basse. Or, le chef du gouvernement est toujours un premier ministre, lequel est tributaire de la majorité des membres élus à la Chambre basse, c'est-à-dire du gouvernement responsable qu'on appelle parfois le Cabinet.

Les Chambres fondées sur le modèle de Westminster sont parfois bicamérales et parfois unicamérales. Le modèle n'insiste même pas sur le fait qu'il y a une Chambre haute. Ce qui est clair, c'est qu'il y a plus de différences que de similitudes. Je pense que nous pouvons examiner la manière dont nous fonctionnons et

again, to ask ourselves: How do we want to organize ourselves so that we can have very good debates? How can we make sure that our research is excellent? And how can we scrutinize government legislation and private members' bills in a way that is excellent? Those are the questions I would be interested in pursuing with everyone else at this table and in the chamber.

Thomas Hall looked at three different examples: Australia, New Zealand and Tasmania. Australia, as you know, has an upper chamber that's elected, but the last time I actually looked at it, it was deadlocked between the two major parties. The balance of power was held by independents or at least very small parties who would gang up on the big ones, but it didn't look to me to be a great model. I like the way we do things ourselves better than that.

New Zealand, of course, eliminated its upper chamber years ago, so it doesn't even have an upper chamber.

Tasmania is not a country; it's a state and a small one at that. If I recall correctly, it has appointed senators, and it has a majority of independent members. It has some who are also members of political parties.

So there are three examples, all in the same hemisphere, if you wish, and all quite different.

We have homegrown examples of differences at the state level — the Northwest Territories and Nunavut. I was talking to Nick Sibbeston the other day. Of course, he used to be the Premier of the Northwest Territories, and they have no political parties. He says it works very well.

I talked to Dan Lang, who comes from the Yukon, which used to be that way, and they moved into having political caucuses. It didn't work well there for them. What they say is that it's just the nature of the culture of the provinces or territories, what works well and best for them, and that's what they've chosen. I think the brilliance of our system is that we can choose to operate, organize our way, in a way that suits us and makes for the most efficient and effective outcomes.

We took a long look at upper chambers around the world, helped in part by research from Senator Bellemare, but we looked particularly at parliamentary democracies because of the Westminster model. Time and again it was the variations that struck us, not the similarities but the variations in the upper chambers.

Some people are arguing that if there are votes for or against a government bill, that means there must be an official opposition. I don't think that's the conclusion you draw from the fact that there are votes for and against a government bill. The fact of the matter is we're legislators. We are here to pass, amend or defeat legislation. Section 36 of the Constitution Act, 1867, says that the Senate shall speak by a majority of voices. I

encore une fois nous demander si nous voulons nous organiser pour avoir de très bons débats. Comment nous assurer de l'excellence de nos recherches? Comment pouvons-nous examiner minutieusement les lois du gouvernement et les projets de loi privés? Ce sont là les questions que je serais intéressée de débattre avec vous tous réunis autour de cette table et à la Chambre.

Thomas Hall s'est penché sur trois différentes Chambres hautes, soit celles de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et de la Tasmanie. En Australie, comme vous le savez, la Chambre haute est élue, mais la dernière fois que je l'ai examinée, il y avait impasse entre les deux principaux partis. Les partis indépendants ou à tout le moins les partis qui se sont ligüés contre les partis les plus importants détenaient la balance du pouvoir, mais ce modèle ne m'a pas semblé très intéressant. Je préfère notre manière de faire.

Bien sûr, la Nouvelle-Zélande a pour sa part éliminé sa Chambre haute il y a longtemps; elle n'en a plus du tout.

La Tasmanie n'est pas un pays; c'est un État, et de petite taille en plus. Si je me souviens bien, des sénateurs y sont nommés et ce sont en majorité des députés indépendants. Quelques-uns sont également membres de partis politiques.

Donc nous avons trois exemples, tous dans le même hémisphère, si vous voulez, et ils sont tous assez différents les uns les autres.

Nous avons en ce pays même des exemples de différences, dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, notamment. J'ai récemment parlé à Nick Sibbeston, l'ancien premier ministre des Territoires du Nord-Ouest. Il n'y a pas de partis politiques là-bas et il a dit que leur système fonctionnait très bien.

J'ai parlé à Dan Lang, qui vient du Yukon, un territoire où l'on procédait de cette façon; on y tient maintenant des caucus politiques, mais cela n'a pas bien fonctionné pour eux. On dit que c'est une question de culture. Les provinces et les territoires choisissent ce qui fonctionne bien et ce qui leur convient le mieux. Je pense que ce qui fait la grandeur de notre système, c'est que nous pouvons choisir de fonctionner, de nous organiser à notre manière, selon ce qui nous convient le mieux, ce qui nous rend le plus efficaces, afin d'obtenir les meilleurs résultats possible.

Nous avons longuement examiné les Chambres hautes ailleurs dans le monde, en partie avec l'aide de la sénatrice Bellemare qui a fait des recherches, mais nous nous sommes plus particulièrement penchés sur les démocraties parlementaires qui se fondent sur le modèle de Westminster. Dans bien des cas, ce sont les différences et non les similitudes entre les Chambres hautes qui nous ont frappés.

D'aucuns prétendent que lorsqu'il y a des votes pour ou contre un projet de loi du gouvernement, il y a forcément une opposition officielle. Je ne pense pas qu'il soit approprié de tirer cette conclusion lorsqu'il y a des votes pour et contre un projet de loi gouvernemental. Le fait est que nous sommes des législateurs. Nous sommes ici pour adopter, modifier et abroger des lois. Selon l'article 36 de la Loi constitutionnelle de 1867, le Sénat doit

always grin because it's a Victorian charter. I always say it capitalizes the word

“Voices.” It's a majority of votes that decides, and our votes are always yea or nay. That doesn't mean that we have an official opposition. It doesn't even mean that we have an opposition. What it means is that on that particular piece of legislation, we are saying we don't agree with it.

The last thing I would like to do on that subject is look at Canada's history. Quite a few claims have been made. I don't claim to be an historian and have the last word, but I have been looking at this sort of thing, just out of curiosity, ever since I got here and discovered how little I did know, and I keep learning as I go.

One of the things I did look at, not many months ago, was the 1867 appointees, the first 72 senators. They're on the parliamentary website, as you probably know. I have the link here if you are interested. But the first 72 were not prime ministerial appointments; they were made by Royal Proclamation.

Then I got curious: How did that happen? I looked up the debates in the House of Lords when they were debating the BNA Act in 1867, in February. February 19, Lord Carnarvon, who was the sponsor of the bill, and he was the colonial secretary at the time. He was the father of Lord Carnarvon, who discovered King Tut's tomb. It is very interesting. His nickname was Tweety. Very modern. His family seat is where “Downton Abbey” was filmed.

He said:

Your lordships will observe that by the twenty-fifth clause, security is given that the first list of senators shall not be nominated under partisan influences. Their names will be a matter of careful agreement to be submitted to and confirmed by the Crown and to form part of the proclamation of union.

Very noble-sounding words, but they're quite disingenuous. I started looking at the names and looking up where they came from. There were 24 from Ontario. Oh, my goodness, look at that. The upper chamber in the province of Upper Canada at the time, that's who the first 24 Ontario senators were.

Guess where the first 24 senators from Quebec came from? The upper chamber of Lower Canada.

The 24 Atlantic senators mostly came from the upper chamber in the two provinces down there. Not everybody agreed to come, so then they reached into their lower chamber to fill it up. So these were nominated under partisan influences; they were all partisan. They were elected and they were partisan.

prendre ses décisions à la majorité des voix. Cela me fait toujours sourire, car c'est une charte de l'époque victorienne. J'ai toujours l'impression que « voix » porte la majuscule. Les décisions sont prises à la majorité des voix, et nous nous prononçons toujours favorablement ou défavorablement. Cela ne signifie pas que nous ayons une opposition officielle, ni même une opposition tout court. Cela signifie que nous ne sommes pas d'accord avec une certaine mesure législative.

Une dernière chose que j'aimerais faire à ce sujet, c'est de me pencher sur l'histoire canadienne. Bien des choses ont été dites sur la question. Je ne suis pas historienne et je ne prétends pas avoir le dernier mot non plus sur ces questions, mais depuis que je suis ici, je fais des recherches, simplement par curiosité, et je réalise que je ne connais pas grand-chose et que j'en apprendrais toujours.

Je me suis notamment penchée il y a plusieurs mois déjà sur la nomination des 72 premiers sénateurs en 1867. Ils figurent sur le site web du Parlement, comme vous le savez probablement, et j'ai le lien ici, si cela vous intéresse. Les 72 premiers sénateurs n'ont pas été nommés par le premier ministre, mais par proclamation royale.

Cette question a éveillé ma curiosité. Comment cela a-t-il pu se produire? J'ai examiné les débats de la Chambre des lords lorsqu'ils ont débattu l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (AANB) en février 1867, le 19 plus précisément. Lord Carnarvon était le parrain du projet de loi et secrétaire des colonies à l'époque. Son père a découvert la tombe de Toutankhamon. C'est très intéressant. On le surnommait « Tweety ». C'est très moderne comme surnom. Sa famille est originaire de l'endroit où la série télévisée *Downton Abbey* a été filmée.

Voici ce qu'a dit lord Carnarvon :

Conformément à la clause 25, Vos Seigneuries veilleront à ce que la première liste de sénateurs soit constituée à l'abri de toute influence partisane. Leurs noms seront prudemment soumis à la Couronne et confirmés par celle-ci, et la liste sera intégrée à la proclamation de l'Acte d'union.

Ce sont là des propos très nobles, mais ils sont assez fallacieux. J'ai commencé par examiner les noms et j'ai regardé d'où ils venaient. Vingt-quatre sénateurs venaient de l'Ontario. Oh mon dieu! Regardez-moi ça! Les 24 premiers sénateurs qui ont été nommés à la Chambre haute de la province du Haut-Canada à ce moment-là venaient de l'Ontario.

Savez-vous d'où venaient les 24 premiers sénateurs du Québec? De la Chambre haute du Bas-Canada.

Les 24 sénateurs de l'Atlantique venaient essentiellement de la Chambre haute dans les deux provinces de cette région. Personne ne voulait y aller, alors ils ont puisé à même l'effectif de la Chambre basse afin de pourvoir les postes au Sénat. Donc, ils étaient nommés sous influence partisane; ils étaient tous partisans. Ils étaient élus et ils étaient partisans.

But I do see how this might have misled some people to say that our founding fathers were non- — anyway, it made for a good story at the time.

An English word in response to Lord Carnarvon's assertion would be codswallop, and that's pretty much what we have in response.

Before we get too excited about the notion that political caucuses are the norm and therefore some kind of hegemony is justified for an official opposition, our history really doesn't support that view.

Somebody told me there are only four books written about the Senate of Canada. This is one of them. It's written by F. A. Kunz, and it's *The Modern Senate of Canada, 1925-1963*, an appraisal. The book was printed in 1965, so it's 50 years later. We are due for another modern Senate reappraisal.

He talked about how it was organized. He talked about the fact that, of course, there was a government leader and an opposition leader. Then he talked about the fact the nature of their work. I'm quoting from page 90, and he's talking about the political caucuses. He's quoting Arthur Meighen, by the way:

The nature of their work is purely organizational; to see to the attendance of party members, to maintain the quorum, to send out party notices (or "whips") about forthcoming business, meetings, et cetera, and perhaps to ensure a reasonable turnout of members of their party when important divisions [votes] take place, but they can in no way bring party pressure to bear upon their vote; their only weapon is persuasion.

This is a quote from 1941 about how the political caucuses were operating at that time.

Senator Hardy, who had been there forever, looked back over 20 years of attendance in the chamber and said he had attended only one caucus, and that was the only one held between 1922 and 1942. He might have been a Liberal.

Speaking for the Conservative Party in the Senate, Senator Calder said:

... although they had held caucuses more often than the Liberals, the purpose of such meetings was merely "to analyze some of the measures that come before us and to ascertain what our various viewpoints are. It is not for the purpose of having a united party stand one way or the other."

So despite the relatively small number of senators who regularly avail themselves of the opportunity, it seems that the general value attached to attending joint caucuses only started to increase in later years.

Senator Cools: Transportation had a lot to do with that.

Mais je vois que cela peut avoir induit en erreur certaines personnes qui ont dit que nos pères fondateurs n'étaient pas... enfin, cela faisait beaucoup parler à l'époque.

Un terme bien français pour qualifier les allégations de lord Carnarvon serait « balivernes », et il traduit assez bien notre pensée.

Mais ne nous emballons pas, notre histoire n'appuie pas l'idée selon laquelle les caucus politiques seraient la norme et que pour cette raison, un genre d'hégémonie justifierait une opposition officielle.

Quelqu'un m'a dit que seulement quatre livres avaient été écrits sur le Sénat. En voici un. L'auteur est F.A. Kunz, et il a pour titre *The Modern Senate of Canada, 1925-1963 : an appraisal*. Le livre a été imprimé en 1965; nous voilà 50 ans plus tard. Il est temps que nous publiions une autre analyse du Sénat.

L'auteur aborde la manière dont le Sénat fonctionnait. Il mentionne la présence d'un leader du gouvernement, bien sûr, et d'un leader de l'opposition. Puis il discute de la nature de leur travail. Si je me reporte à la page 90 de cet ouvrage, il est question des caucus politiques. Il cite Arthur Meighen en passant :

La nature de leur travail est purement organisationnelle; ils veillent à ce que les membres du parti soient présents, assurent le maintien du quorum, envoient des avis au parti (ou aux whips) au sujet des futurs travaux, réunions, et cetera, et ils veillent parfois à ce qu'il y ait une présence raisonnable des membres de leur parti lorsque des votes importants ont lieu, mais ils ne peuvent en aucun cas exercer de pression sur leur vote; leur seule arme est la persuasion.

Ce passage tiré d'un ouvrage publié en 1941 montre comment les caucus fonctionnaient à cette époque.

Le sénateur Hardy, qui a été membre du Sénat pendant de nombreuses années, est remonté 20 ans en arrière afin de déterminer le nombre de caucus qui ont été tenus à la chambre entre 1922 et 1942. Il a dit n'avoir participé qu'à un seul au cours de cette période. Il était peut-être libéral.

Parlant au nom du Parti conservateur au Sénat, le sénateur Calder s'est exprimé ainsi :

[...] bien qu'ils aient tenu des caucus plus souvent que les libéraux, ces réunions avaient simplement pour but d'« analyser certaines mesures dont nous avions été saisis et de nous enquérir de différents points de vue. Le but n'était pas d'avoir un parti unifié dont les membres penchent d'un côté ou de l'autre.

Ainsi, malgré le nombre relativement peu élevé de sénateurs qui souhaitaient se prévaloir de ce droit, il semble que la valeur générale rattachée à la participation aux caucus n'a commencé à augmenter que plus tard.

La sénatrice Cools : Les difficultés du transport expliquaient en grande partie cet état de fait.

Senator McCoy: The author, Mr. Kunz, begins to talk about a senator whose name is Dandurand. He came to the chamber in 1922 and died in the chamber 20 years later. He became the Leader of the Government. He became what everyone regarded was the — if you wanted to know how to be a good senator, this is how you did it. He was that well regarded.

Let me quote again:

... he completely dominated the House, and his personality, his views, and the manner of his leadership have become identified with the best features of the Senate. In his image of the Upper House as a body of independent-minded elder statesmen coolly exercising judicial impartiality there was no room for any formal party machinery, which would only accentuate a spirit that ought to be extirpated by all means. In a letter to Sen. Lambert shortly before his death, he confessed that in order to bring the Senate to his point of view he thought “that an ideal Canadian Upper House should have no official Government Leader and that each minister at the head of a department should confide his bills when they reach the Senate to a member of his choice, to pilot them through. The Senators would no more sit in two separate groups, one to the right and the other to the left of the Speaker, so as not to be divided on party lines.

So some of the things we’re debating now are not even original to us.

I’m reading again:

In his crusade against all semblance of partisanship in the Senate he cut short any reference to such traditional terms as Government Leader, Opposition leader, back-bencher, et cetera. He greeted newcomers in the Senate not as party-men but as “co-workers” and only recognized the existence of two trends of thought, “a Conservative trend and a Liberal trend, which must necessarily appear in our discussions, but here there is not, as there is in the House of Commons, what is referred to as His Majesty’s loyal opposition.

I’m sharing that with you because it’s an historical precedent. We have historical precedents for doing things a little differently than how we’ve done them in the immediate past. So what I’m hoping this will do is not only amuse you and tweak your curiosity but open our minds.

I’m not saying this is the only way to do it either. What I’m suggesting is the weight of evidence, the scholarly evidence, historical evidence, and when you start looking at existing upper chambers in parliamentary democracies around the world, there are so many variations. What I think we have is an excellent opportunity to choose whichever way we think is best for us.

La sénatrice McCoy : L’auteur, M. Kunz, commence par parler d’un sénateur, un dénommé Dandurand qui est entré à la Chambre en 1922 pour y décéder 20 ans plus tard. Il a occupé la fonction de leader du gouvernement et tout le monde le considérait comme — pour devenir bon sénateur, il fallait faire comme lui. Il était estimé à ce point-là.

Laissez-moi vous citer cet autre passage :

[...] il dominait littéralement la Chambre, et sa personnalité, ses points de vue et la manière dont il exerçait son leadership ont fini par être considérés comme un modèle à suivre pour le Sénat. L’idée qu’il se faisait de la Chambre haute était celle d’un organisme indépendant, composé d’hommes d’État d’un certain âge, qui assuraient l’impartialité judiciaire avec sérénité, sans appareil officiel de parti qui ne ferait qu’accentuer un esprit qu’il fallait absolument éradiquer. Dans une lettre au sénateur Lambert, peu avant son décès, il a dit qu’« idéalement il ne devrait pas y avoir de leader du gouvernement à la Chambre haute et le ministre responsable d’un ministère devrait confier ses projets de loi à un membre du Sénat de son choix qui assurera leur passage à toutes les étapes du processus législatif. Les sénateurs ne siègeraient plus en deux groupes séparés, l’un à droite et l’autre à gauche du président, de manière à éviter toute division selon les affiliations politiques.

Donc, ces questions que nous débattons actuellement ne sont même pas nouvelles pour nous.

Voici un autre passage :

Dans sa croisade contre tout risque de partisanerie au Sénat il a coupé court à tout renvoi à des termes traditionnels tels que leader du gouvernement, leader de l’opposition, député d’arrière-ban, et cetera. Il a accueilli les nouveaux arrivants au Sénat non pas comme des membres du parti, mais comme des « collaborateurs » et il reconnaissait l’existence de deux courants de pensée seulement, « un courant conservateur et un courant libéral, qui doit nécessairement apparaître dans nos discussions, mais ici nous n’avons pas la loyale opposition de Sa Majesté comme c’est le cas à la Chambre des communes.

Je vous fais part de ce passage, parce que c’est un précédent historique. Nous avons des précédents historiques qui ont façonné les différentes manières de faire, par rapport au passé immédiat. J’espère donc que ces extraits non seulement vous intéresseront, mais qu’ils piqueront votre curiosité et qu’ils nous aideront à faire preuve d’ouverture d’esprit.

Je ne prétends pas que c’est la seule manière de faire non plus. Ce que je suggère, c’est que nous fassions appel à la méthode fondée sur le poids de la preuve, à la recherche, à la preuve historique, et quand on examine les Chambres hautes des démocraties parlementaires dans le monde, on constate que celles-ci varient énormément. Je pense que nous avons une excellente occasion de choisir la formule qui semble le mieux nous convenir.

Are we doing things the very best way we could in 2016 in Canada? I honestly don't think we are. I think we could do things better, and that begins to emerge when we look about how we structure debates and review legislation.

I don't think there's any chance in the world that we'll become just a debating club because debating clubs don't make decisions in real time. We make decisions in real time on legislation. We pass; we amend; we defeat. That is not a debating club. And that's our responsibility and we'll continue to do it. I don't see that as a danger, other than as a rhetorical danger.

However, the essence of our role is open debate, and that's one place where I think we could encourage ourselves to have more debate on the floor, not just in our caucuses. Caucuses are very rich generators of ideas and very good places to test ideas, but I do think we should, in this day and age, have more debates on the floor of the chamber, and I'm hoping that will happen.

We do have a pretty good system right now. It's actually working nicely. The scroll meetings have included all four of our groups: Conservatives, Liberals, the ISG and the government. That's working very well.

I think we're holding fairly well to the Bourinot principles. The five principles come from London, England, of course:

To protect the minority and restrain the improvidence and tyranny of the majority, to secure the transaction of public business in a decent and orderly manner —

— and I really do think that's important —

— to enable every member to express his opinions within those limits necessary to preserve decorum and prevent an unnecessary waste of time —

— very good —

— to give full opportunity for the consideration of every measure, and to prevent any legislative action being taken heedlessly and upon sudden impulse.

These are principles, I think, we do honour in our practices, by and large.

But we have been relying on two political caucuses to organize our debates. One comes up with a sponsor and the other comes up with a so-called critic. That's not the only way we could do it.

I started asking around and actually our clerk and parliamentary researcher mentioned to me that France, in the European Parliament, organize themselves altogether differently, even though they have political parties and independents. I'm not going to speak to their system with the degree of facility that you might like because I ran out of time, so I didn't go into it very deeply. I did have some help in researching it and bringing it to my attention.

Faisons-nous les choses du mieux que nous pouvons en 2016 au Canada? Honnêtement, je ne pense pas. Je pense que nous pourrions faire mieux, et cela commence à émerger dans la manière dont nous structurons nos débats et dans la façon dont nous examinons les mesures législatives.

Je pense qu'il n'y a aucun risque que nous devenions un simple club d'art oratoire, car ces clubs ne prennent pas de décisions en temps réel. Nous prenons des décisions en temps réel sur des mesures législatives. Nous adoptons des lois; nous les amendons; nous les rejetons. Nous ne sommes pas un club d'art oratoire. Telles sont nos responsabilités et nous continuerons de les assumer. Et je n'y vois aucun danger, sinon un danger rhétorique.

Néanmoins, notre rôle consiste en essence à tenir des débats ouverts, et je pense que nous pourrions encourager davantage de débats non seulement dans nos caucus, mais également sur le parquet de la Chambre. Les caucus sont de riches viviers d'idées et d'excellents endroits pour mettre les idées à l'épreuve, mais je pense que nous devrions aujourd'hui tenir plus de débats sur le parquet de la Chambre, et j'espère que cela se produira.

Nous avons actuellement un très bon système qui fonctionne rondement. Les réunions de préparation du plumitif ont inclus nos quatre groupes : les conservateurs, les libéraux, le Groupe des sénateurs indépendants, ou GSI, et le gouvernement, et cela donnent de très bons résultats.

Je pense que nous adhérons assez fermement aux principes de Bourinot. Les cinq principes viennent évidemment de Londres, en Angleterre :

Protéger la minorité et restreindre l'imprévoyance et la tyrannie de la majorité, régler les affaires d'intérêt public de manière convenable et ordonnée...

— et je pense vraiment que c'est important —

... donner à chaque parlementaire la possibilité d'exprimer son avis dans les limites du décorum et éviter les pertes de temps inutiles...

— très bien —

... accorder la latitude voulue pour l'examen de chaque mesure et faire en sorte qu'aucune décision législative ne soit prise à la légère ou sur une impulsion soudaine.

Ce sont là des principes que nous honorons dans nos pratiques en général, je pense.

Mais nous comptons sur deux caucus politiques pour organiser nos débats. L'un est parrainé et l'autre vient de la prétendue critique. Mais ce ne sont pas les seules manières de procéder.

J'ai commencé à poser des questions ici et là et, à ce propos, le légiste et conseiller parlementaire m'a dit que la France et le Parlement européen organisaient leurs débats tout à fait différemment, bien qu'ils aient des partis politiques et des indépendants. Je ne vous parlerai pas de leur système avec toute l'aisance que vous souhaiteriez, parce que je n'ai pas eu beaucoup de temps, mais j'ai obtenu de l'aide dans mes recherches et différents points ont été portés à mon attention.

What happens is that as soon as a bill hits the floor of their chamber, it's assigned to somebody who is called a "rapporteur." That person is given quite a few resources and goes off and scrutinizes that piece of legislation to within an inch of its life, from all different perspectives, compiles a report and brings it back to the legislators for debate, with a full consideration of the pros and cons. That's another way of getting to the decision of whether to vote for or against this piece of legislation, or amend it. It goes through several levels of committees, et cetera, before it actually gets back for a final vote, but it's another way of organizing and structuring a debate. I'm mentioning it here to perhaps intrigue you and maybe begin to generate some curiosity of other ways we might organize debates.

Another idea that was brought to my attention is the concept of an *amicus curiae*. Lawyers are familiar with that term, of course, and I think everyone knows it is Latin and means friend of the court. If you're interested, we should ask Murry Sinclair to expand on the idea. When a judge has before him either an interest that is unrepresented in the court, or there are several interests and they all seem to be saying the same thing but not necessarily saying everything that is to be said, the judge can appoint a friend of the court so that all points of view are brought forward. There is, therefore, a balanced record, not only of the facts, but the law and opinions are in front of the judge so that the judge can then make an evidence-based judgment. There's something in that idea that offers possibilities as well.

One of the best examples — and we did it ourselves, almost out of whole cloth — is Bill C-14. We got excellent reviews for it. I went to the meeting — I think it was a Wednesday night — in room 356-S in Centre Block, and there must have been 30 senators there. I didn't have any amendments to put forward; I wasn't planning to speak. I just thought it was a historic moment and so I wanted to be there. There we had Liberals, Conservatives, independents, the clerk, the law clerk and sundry other legislative experts on our own staff. We were talking about how we were going to structure a debate.

We did put together a very well-structured debate, and we did put together some very well thought through amendments. We even cascaded them: If you pass this amendment, the others were covered already by it, but if you didn't then you kept going. Our debates were consecutive to a large degree, which made it much easier to remember and put counter-thoughts on the table with your colleagues, which I think enriched all of our understandings.

I think that was quintessential. I think we should try and create more Bill C-14 moments on appropriate legislation in the Canadian Senate.

One of the other things that I observed through that process is that we also observed the ancient, or fairly long-standing, at least, parliamentary conventions. We did not insist on having our own

Dès que la Chambre est saisie d'un projet de loi, elle le confie à une personne appelée « rapporteur ». Des ressources assez importantes lui sont allouées afin que le projet de loi soit passé au crible et examiné sous tous ses angles, et qu'un rapport soit déposé et qu'il soit renvoyé aux législateurs qui en débattent en soupesant le pour et le contre. C'est un autre moyen de prendre la décision de voter pour ou contre une mesure législative ou de la modifier. Celle-ci passe par plusieurs comités à différents niveaux avant de revenir pour un vote final; c'est une autre approche possible de l'organisation et de la structuration d'un débat. Je le mentionne ici pour vous intriguer et susciter votre curiosité, peut-être, sur d'autres moyens possibles d'organiser les débats.

Une autre idée portée à mon attention est le concept de l'*amicus curiae*. Les avocats connaissent bien ce terme évidemment et j'imagine que vous savez tous qu'il s'agit d'un terme latin qui désigne un « ami de la cour ». Si cela vous intéresse, vous pourrez demander à Murry Sinclair d'approfondir cette idée. Lorsqu'un juge a devant lui un intérêt qui n'est pas représenté en cour ou lorsque plusieurs intérêts sont en présence et qu'ils semblent dire la même chose, mais pas nécessairement tout ce qui doit être dit, le juge peut désigner un ami de la cour afin que tous les points de vue soient soulevés. Ainsi, il y a équilibre, non seulement en ce qui touche les faits, mais également en ce qui touche la loi et les opinions soumises au juge, et ce dernier peut alors porter un jugement fondé sur la preuve. C'est une idée qui offre des possibilités également.

L'un des meilleurs exemples — et nous l'avons nous-mêmes créé de toutes pièces — c'est le projet de loi C-14, et il nous a valu des éloges. Je suis allée à la réunion — c'était mercredi soir, je pense — à la salle 356-S de l'édifice du Centre, où il devait y avoir une bonne trentaine de sénateurs. Je n'avais aucun amendement à proposer; je n'envisageais pas de prendre la parole. Je me suis dit que c'était un moment historique et je voulais y assister. Il y avait des libéraux, des conservateurs, des indépendants, le greffier, le légiste et divers autres experts en législation qui travaillent pour nous. On y discutait de la manière dont nous allions structurer nos débats.

Nous avons regroupé les éléments d'un débat très bien structuré et quelques idées bien réfléchies en proposant des amendements. Nous les avons même présentés en cascade : si l'on adoptait tel amendement, les autres étaient déjà couverts par celui-ci, et sinon, on continuait. Nos débats étaient dans une large mesure consécutifs, si bien qu'il nous était plus facile de nous souvenir des idées débattues et de proposer des idées contraires que nous échangeions avec les collègues, ce qui à mon sens enrichissait notre compréhension.

Je pense que ces moments constituaient la quintessence du Sénat canadien et je pense que nous devrions essayer de créer davantage de moments comme ceux que l'on a vécus lors de la passation de ce projet de loi C-14.

J'ai également observé que dans ce processus nous conservions les conventions parlementaires anciennes ou à tout le moins assez anciennes. Nous n'insistions pas pour avoir gain de cause. Nous

way. We did say to the House of Commons, “We don’t think you did it quite right, and here are our suggestions. If you disagree, be it on your own head. You’re the elected body.” I thought we did it gracefully.

I think that was also very good parliamentary practice. It actually followed the traditions that have been developed here and elsewhere.

The essence is that we do have to scrutinize all legislation in-depth and more so than ever before. There aren’t just two views. I would disagree with Dandurand on that point of view. It’s no longer just a Conservative or a Liberal. You can see that in our society. We are a pluralistic society. You can see that in the way, on the elected side, the political parties have fractured. You can see it in the number of people who are not belonging to political parties. You can see it in the Occupy Wall Street movement. You can see it in the great Twitterverse. Talk about dis-intermediation. There are just more points of view.

Also, questions are becoming far more complex. With a pluralistic society and complex issues, I am suggesting that more research than ever before is going to be necessary for the Canadian Senate to be at the top of its game.

People say, “Well, it’s working fine. We’ve got an opposition; therefore, we have critics and we’re not just a debating club.” I heard that on October 18, I think. We went to the chamber straight from here, and guess what? A critic got up on a government bill and immediately said, “I have nothing to say about this bill; I agree with every piece of it,” and practically sat down again. I’ve counted five examples of that since October 19. The critic gets up and says, “I’m totally in agreement with this bill, totally support this bill,” and there’s nothing wrong with that. I’m not suggesting that there is, but that’s not opposition. I take it on faith that that individual has scrutinized that legislation very carefully. I’m not sharing the names here, not to point fingers or single people out for praise because so many of you do deserve praise over and over again.

Senator Tkachuk: Was it government bills or private members’ bills?

Senator McCoy: This one was a government bill.

Senator Tkachuk: All five?

Senator McCoy: No.

Senator Tkachuk: So how many were government?

Senator McCoy: Let me just check. Yes, two.

disions à la Chambre : « Nous pensons que vous n’avez pas fait les choses tout à fait correctement, et voici nos suggestions. Si vous n’êtes pas d’accord, vous en porterez l’entière responsabilité. Nous sommes un organisme élu. » Je pense que nous faisons les choses avec élégance.

Je pense également que c’était une très bonne pratique parlementaire. En fait nous observons les traditions qui se sont développées ici même et ailleurs dans le monde.

L’essentiel est que nous scrutons toutes les lois à la loupe, et ce, plus que jamais. Il n’y a pas que deux points de vue. Je ne suis pas d’accord avec Dandurand sur ce point. Les libéraux et les conservateurs ne sont plus seuls. Nous le voyons bien dans notre société. Nous sommes une société pluraliste. Nous le constatons du côté des élus par la manière dont les partis politiques se sont fracturés. Nous le constatons par le nombre de personnes qui n’appartiennent à aucun parti politique. Nous pouvons le voir par le mouvement Occupons Wall Street. Nous le voyons sur la grande twittosphère. Et nous parlons de la suppression des intermédiaires. Bref, les points de vue se font plus nombreux.

Et les questions deviennent plus complexes. Comme notre société est pluraliste et que les enjeux sont complexes, je pense que nous devons plus que jamais faire de la recherche afin que le Sénat canadien puisse atteindre l’excellence.

Des gens prétendent que tout va bien, que nous avons une opposition et que par conséquent nous avons des critiques, et que nous ne sommes pas simplement un club de débat. J’ai entendu ces propos le 18 octobre, je crois. Nous étions allés à la Chambre directement et devinez quoi? Un critique s’est levé et s’est prononcé sur un projet de loi d’initiative gouvernementale dans les termes suivants : « Je n’ai rien à dire contre ce projet de loi; je suis d’accord avec chacune des mesures proposées », puis il s’est rassis. Nous avons eu cinq cas de ce genre depuis le 19 octobre. Le critique se lève et dit : « Je suis totalement d’accord avec ce projet de loi, je l’appuie entièrement. » Il n’y a rien de mal à cela. Je ne laisse pas entendre qu’il y en a, mais ce n’est pas de l’opposition. Je fais acte de foi en espérant que cette personne a examiné la mesure législative à fond. Je ne nommerai personne ici, je ne pointerai personne du doigt ni ne féliciterai les personnes qui s’illustrent, parce qu’un grand nombre d’entre vous méritent toutes nos félicitations.

Le sénateur Tkachuk : S’agissait-il de projets de loi émanant du gouvernement ou des députés?

La sénatrice McCoy : Celui-là était un projet de loi émanant du gouvernement.

Le sénateur Tkachuk : Les cinq?

La sénatrice McCoy : Non.

Le sénateur Tkachuk : Combien de projets de loi émanaient du gouvernement alors?

La sénatrice McCoy : Laissez-moi vérifier. Voilà, il y en avait deux.

What I'm pointing out is that we do learn, over the course of our time here in the Senate, to come to have a well-founded and profound respect for one another's expertise. Actually, it's a joy to watch it grow over the years, too. We tend to want to hear what that individual says on a certain subject, and that's right and proper as well. In some of these cases, we were hearing from that calibre of a person. So that is why I trust that the scrutiny on that piece of legislation was well done.

That's a good example. But it's not necessary to call it opposition. It's good to call it scrutinizing. I think the fact is that in one of those cases — I'm sure I'm not the only one — the trade associations had been calling up and saying "By the way, I think you guys have forgotten something." We do need to tweak the legislation a little bit, so it's not an infallible system.

But we do need all groups. We do need all views. We do need all senators. We need as much support as we can possibly afford to give all of our senators, from staff and Senate administration, and I think it's needed because we want to give in-depth scrutiny. We want to develop long-time practitioners to become experts and champions in their field. We want critical thinkers who are so good at it that they recognize nuances and can explain the complexities in ways that others can understand. We want to find a way that we can apply the amazing brain power we have in this chamber, not to mention, of course, the breadth of compassion that we have here, as well as the breadth of business experience we have.

Having said all of that, to my mind, does that diminish any groups we have here in the Senate? Not at all. I don't think that's the issue in talking about structuring the debates and putting our collective talents together. What I see is that, apart from G3 — the government side — and the Speaker, that would make 101 senators all dedicated to giving exquisite scrutiny to legislation as it comes through, both from the government and from private members. That's what I'm looking forward to doing with all of you.

With that, I will conclude my remarks.

Senator Joyal: Thank you, Senator McCoy, for your presentation. I will go directly to the question I wanted to submit to you.

I think you were around the table when we heard Lord Hope, who is the facilitator of the cross-benchers in the House of Lords in Britain. What is the difference between the cross-bencher model, as we see it operating in the House of Lords with the other parties, and the model that you advocate or propose that we adopt so that it would not be the cross-bencher model of the House of Lords in Britain?

Ce que je veux souligner, c'est que nous apprenons au fil du temps passé au Sénat à avoir un légitime et profond respect pour l'expertise de chacun. Et c'est un plaisir en fait de voir cette expertise s'accroître au fil des ans. Nous sommes portés à écouter ce qu'une personne en particulier a à dire sur un certain sujet. Et c'est tout à fait légitime également. Dans certains cas, nous entendions parler des qualités de telle ou telle personne et c'est pourquoi je pense que l'examen de cette mesure législative a été bien fait.

C'est un bon exemple, mais il n'est pas nécessaire d'appeler cela de l'opposition. Ce serait bien d'appeler cela un examen. Je pense en fait qu'une fois — je ne suis certainement pas la seule — les associations commerciales nous ont appelés en disant : « Au fait, nous pensons que vous avez oublié quelque chose. » Nous devons retoucher la mesure législative. Bref, le système n'est pas infallible.

Mais nous avons besoin de tous les groupes; nous devons connaître tous les points de vue. Nous avons besoin de tous les sénateurs et nous devons fournir toute l'aide possible à tous nos sénateurs, que ce soit de la part du personnel ou de l'Administration du Sénat, et je pense que c'est nécessaire, parce que nous voulons fournir des examens en profondeur. Nous voulons former des praticiens chevronnés qui deviendront des experts et des champions dans leurs domaines respectifs. Nous voulons des gens qui font preuve d'esprit critique et qui excellent à ce chapitre et qui peuvent ainsi saisir les nuances et expliquer les questions complexes de manière à se faire comprendre. Nous voulons trouver un moyen de mettre à profit l'incroyable matière grise, sans oublier toute la compassion, bien sûr, ainsi que la vaste expérience des affaires que nous avons en cette enceinte.

Cela dit, est-ce que les groupes que nous avons ici au Sénat s'en trouvent diminués? Pas du tout. Je ne pense pas que le problème réside dans la structure des débats ni dans le regroupement de nos talents collectifs. Je vois que mis à part le G3 — le gouvernement — et le Président, nous sommes 101 sénateurs et sénatrices déterminés à effectuer un examen approfondi des mesures législatives au fur et à mesure qu'elles sont déposées, que ce soit sous l'initiative du gouvernement ou de celle des députés. Voilà ce que j'espère faire avec vous tous.

Je termine là-dessus.

Le sénateur Joyal : Merci, sénatrice McCoy, pour votre présentation. Je vais passer directement à la question que je voulais vous soumettre.

Je pense que vous étiez autour de la table, lorsque nous avons entendu lord Hope, facilitateur des groupes d'indépendants (cross-benchers) à la Chambre des lords, en Grande-Bretagne. Quelle est la différence entre le modèle des groupes d'indépendants que vous voyez fonctionner à la Chambre des lords avec les autres partis et le modèle que vous souhaiteriez ou proposeriez que nous adoptions pour éviter le modèle de groupes d'indépendants de la Chambre des lords, en Grande-Bretagne.

Senator McCoy: I think a significant difference between us and the House of Lords is that they are not expected to go. They have 400 seats in their chamber and over 800 lords or peers, as they are called. I was there once. Senator Nolin was kind enough to ask me to go with him on a fact-finding trip just before he died. One of their administration staff at the House of Lords said to me that they live in fear of them all showing up at any one time. I think they call the ones that don't come "back woodsmen."

It's a whole different mentality. That is not equivalent to our 105. We'll never be any more than that. We only have 105 people. We must take on responsibility. We must take the burden; every single senator must share the burden of our constitutional responsibility. I think that makes a big difference.

Senator Joyal: Is that, in your opinion, the only difference? As you know, the day-to-day operation of the House of Lords is organized by the full parties that are present in the House of Lords through their various groups and caucuses. There is an official opposition. There are other parties that are part of the organization of the work as much as the facilitator is part of the organization of the work. But the members of the cross-benchers, as I heard Lord Hope explain, are members of the House of Lords but do not carry the same kind of obligation to do the daily work of the lords as the other party members. That was quite clear when we heard the comments that were made in terms of participation to vote. Their numbers were rather low; I think it was 8 or 10 per cent. The participation in committees is very episodic; in other words, they come when the subject appeals to them or appeals to one of them because that person feels she has the experience, expertise, to participate in the debate.

The way I understood it, they don't carry the daily responsibility that the parties carry of participating in the debate because, as you know very well, the work is structured on the basis of party organization and party responsibility.

My question to you in relation to the cross-benchers is this: What is the distinction of essential elements that would make your model as efficient in terms of the scrutiny of legislation as it is now with the party structure that there is in the House of Lords and that we have in the Senate?

Senator McCoy: I think I answered the question on what the difference is. I will say again that I have been summoned to the Senate. I sign the ethics declaration every year stating that I've read our code of ethics and conflict of interest code. Section 2(1) says that I must put my service in the Senate first and foremost, beyond all things. You, I think, were in large part the author of that, and we added it in 2014.

La sénatrice McCoy : Je pense qu'une importante différence entre nous et la Chambre des lords réside dans le fait que l'on ne s'attend pas à ce qu'ils quittent leurs fonctions. Ils ont 400 sièges et plus de 800 lords ou pairs. J'y suis allée une fois. Le sénateur Nolin m'avait aimablement demandé de l'accompagner en mission exploratoire, peu avant son décès. Un membre du personnel administratif de la Chambre m'a dit qu'ils vivaient dans la crainte qu'ils ne se manifestent tous à un moment donné. Je pense qu'ils appellent ceux qui ne se présentent pas des « coureurs des bois ».

La mentalité était totalement différente à l'époque. On ne peut établir aucun parallèle avec la situation de nos 105 sénateurs aujourd'hui. Nous ne serons jamais plus nombreux. Nous ne sommes que 105 sénateurs et nous avons une lourde responsabilité sur les épaules. Chaque sénateur doit assumer sa part de responsabilité constitutionnelle. Je pense que c'est là toute la différence.

Le sénateur Joyal : Est-ce à votre avis la seule différence? Comme vous le savez, les activités quotidiennes de la Chambre des lords sont organisées par tous les partis présents à la Chambre des lords par le biais de leurs divers groupes et caucus. Il y a une opposition officielle. D'autres partis sont responsables de l'organisation du travail pourvu que le facilitateur fasse partie de l'organisation. Néanmoins, les membres des groupes indépendants, ainsi que j'ai entendu lord Hope l'expliquer, sont des membres de la Chambre des lords qui, contrairement aux autres membres de parti, n'ont aucunement l'obligation de faire le travail quotidien des lords. Les commentaires que nous avons entendus au sujet de la participation au vote étaient à cet égard on ne peut plus clairs. Leur nombre n'était pas très élevé; je pense qu'il y en avait 8 ou 10 p. 100. La participation aux comités est très épisodique; en d'autres termes, ils sont présents lorsque le sujet les intéresse ou intéresse l'un d'entre eux, parce qu'ils ont le sentiment d'avoir l'expérience et l'expertise nécessaires pour participer au débat.

De ce que je comprends, ils ne doivent pas s'acquitter de la responsabilité quotidienne qu'ont les partis de participer au débat parce que, comme vous le savez très bien, le travail est structuré en fonction de l'organisation du parti et des responsabilités du parti.

Ma question au sujet des membres indépendants est la suivante : en ce qui a trait aux éléments essentiels, quelle est la distinction qui rendrait votre modèle aussi efficace sur le plan de l'examen des projets de loi que le modèle comportant une structure de partis qui a cours présentement dans la Chambre des lords et ici au Sénat?

La sénatrice McCoy : Je pense que j'ai répondu à la question sur les différences. Je dirai une fois de plus que j'ai été convoquée au Sénat. Chaque année, je signe la déclaration relative à l'éthique attestant ainsi du fait que j'ai lu notre code d'éthique et notre code sur les conflits d'intérêts. Le paragraphe 2(1) stipule que je dois d'abord et avant tout me consacrer à mon devoir sénatorial, avant toute chose. Je pense que vous en étiez l'auteur principal de ce paragraphe et nous l'avons ajouté en 2014.

That is a burden of responsibility that I accept and all senators do. I think, with a limited capacity in the chamber of 105, with the exception of the GST 8, that makes all the difference in the world. It doesn't enter my mind that I can only come when I'm interested.

Senator Joyal: But who is going to be responsible to ensure that the attendance at committees will be continuous, if you are an independent member?

Senator McCoy: The same as in your caucus, senator. You have no whip, you say, so who is making sure that you are there? I sat there one day when a representative of the government was scurrying around looking for a quorum just so that we could get Royal Assent toward the end of June. I don't remember seeing a Liberal in the house that day. You know who was there were the Conservatives and the independents.

All I'm suggesting to you is the way you describe your caucus, I might put the same question back to you: Without a whip, how do you organize and make sure that people take their responsibility seriously?

Senator Joyal: Well, very easily, because each week we receive a sheet. We have to mark if we will be in attendance Tuesday/Thursday, if we will be there for the meetings of the committees that we are a member of. At the organization level there is somebody who coordinates our attendance on a continuous basis to ensure that there is the membership, and not only the membership, but the people who are interested in taking part in a debate, who comes to the meeting, having read the legislation, having prepared for the questioning of experts and being there all the time, if possible, during the testimony and the study of legislation.

When you are one single member, you don't have to report to a group, except to share the information that the Government Representative can give you in a briefing session. It's not at all the same as assuming the daily responsibilities.

That's why I'm trying to understand, the moment that there are no longer political caucuses, who is going to be responsible to make sure that the attendance will be faithful, that the members will be prepared — not only one person who happens to be the expert on the subject, but all the other ones on the committee, to ensure that they are prepared and they assume the work that we are expected to do?

As you know, we open in public; so the public can be there to see how many seats around the table are empty or how many times a committee member around the table could say, "My question has been asked by the previous speaker." It's easy. You go back to your office, and it's done.

Il s'agit d'un fardeau de responsabilité que j'accepte, comme le font tous les autres sénateurs. Vu la capacité limitée dans la Chambre de 105, hormis le groupe des huit nommés dans le cadre de l'adoption de la TPS, cela fait toute la différence. Il ne me vient jamais à l'esprit que je peux venir uniquement lorsque j'ai envie de le faire.

Le sénateur Joyal : Toutefois, à qui incombera la responsabilité de s'assurer de la présence continue aux comités des sénateurs indépendants?

La sénatrice McCoy : Ce n'est pas différent de la situation actuelle au sein de votre caucus, sénateur. Vous dites que vous n'avez pas de whip. Par conséquent, qui s'assure de votre présence? Je me souviens d'une journée où un représentant du gouvernement se démenait afin d'obtenir un quorum pour que nous puissions obtenir la sanction royale vers la fin de juin. Je ne me souviens pas d'avoir vu un libéral dans la Chambre ce jour-là. Vous savez qui était là : les conservateurs et les indépendants.

Ce que je suggère a trait à la façon dont vous décrivez votre caucus, donc je vous pose la même question : sans whip, comment vous organisez-vous et comment vous assurez-vous que les gens prennent leur responsabilité au sérieux?

Le sénateur Joyal : Eh bien, très simplement. Parce que chaque semaine, nous recevons une feuille. Nous devons y inscrire si nous serons présents le mardi ou le jeudi et si nous assisterons aux réunions des comités dont nous sommes membres. Sur le plan de l'organisation, il y a quelqu'un qui coordonne notre présence sur une base régulière afin de s'assurer de la présence des membres, et non seulement des membres, mais également des personnes qui souhaitent prendre part aux débats, qui assistent à la réunion après avoir lu le projet de loi et s'être préparés à poser des questions aux experts, qui veulent, si possible, assister aux délibérations et à l'étude du projet de loi.

À titre de membre indépendant, vous ne relevez pas d'un groupe, si ce n'est que pour échanger de l'information que le représentant du gouvernement peut vous donner lors d'une séance de compte rendu. Ce n'est pas du tout la même chose que de s'acquitter de responsabilités quotidiennes.

Voilà pourquoi j'essaie de comprendre, sans caucus politique, qui est responsable de s'assurer d'une présence assidue ainsi que de la préparation de tous les membres — et non seulement d'un seul expert en la matière, afin de s'assurer qu'ils soient prêts et qu'ils s'acquittent des tâches que l'on s'attend d'eux?

Comme vous le savez, nous sommes ouverts au public; donc, ce dernier peut assister pour constater combien de sièges autour de la table sont vides et combien de fois un membre du comité autour de la table peut dire : « Ma question a été posée par le membre précédent. » C'est simple. Ainsi vous retournez à votre bureau et le tour est joué.

The Senate has to organize its work. I'm not contesting you. I'm saying, how will we make sure that the Senate work is organized, at least the way it functions presently, to maintain a minimum of input in debate? That's my essential question.

Senator McCoy: I have said throughout my presentation that I believe we need organized groups. The logical fallacy in the presentation you've just given again, as you have given consistently since we started this committee, is that only political caucuses can provide that level of organization. I think that is not right. I believe that a group of independent senators can organize for logistical reasons, just as you described.

We have two meetings a week. What more can I say? We do get together and talk about who is doing what and where everybody is. We're walking the talk. We're sending substitutes to committees.

If you would like an invitation to one of our meetings, I'd be pleased to invite you to join us. I want to reassure you that your model and the example that you have given as a hardworking champion of two or three issues, one of our best senators over the years and for years to come, Senator Joyal, we are taking you in large part as a role model.

Senator Joyal: Thank you.

As I say, I have absolutely no quarrel with the fact that each and every senator has to play an essential role in the operation of the Senate, each of the 105. My preoccupation is to make sure that our involvement in the work of the institution is framed within an organization setting —

Senator McCoy: Agreed.

Senator Joyal: — whereby each one will not only — because he or she signed the pledge that he will be in attendance, as you say, the way the principle is stated in the *Conflict of Interest Code for Senators*, but human nature —

Senator McCoy: I agree 100 per cent.

Senator Joyal: You understand what I mean.

Senator McCoy: You are preaching to the converted.

Senator Joyal: How will your group be structured to propose as much efficiency —

Senator McCoy: Why don't you and I get together afterward and compare notes? I dare say that we might be able to give you a couple of pointers, because we're not doing it on a hierarchical model; we're doing it on a 21st century leadership model. We're bringing some new ideas to the table, even in the way

Le Sénat se doit d'organiser ses travaux. Je ne conteste pas ce que vous dites. Je me demande plutôt comment on s'assurera de l'organisation des travaux du Sénat, du moins, selon son fonctionnement actuel, afin de maintenir une rétroaction minimale lors des débats. Il s'agit là de ma question.

La sénatrice McCoy : J'ai affirmé tout au long de ma présentation que je crois que nous avons besoin de groupes organisés. Une fois de plus, l'erreur de raisonnement que je constate dans la présentation que vous venez d'effectuer, et que vous faites depuis le début de ce comité, a trait au fait que vous pensez que seuls les caucus politiques peuvent fournir ce niveau d'organisation. Je pense que c'est faux. Je pense qu'un groupe de sénateurs indépendants peut s'organiser à des fins logistiques, tout comme vous l'avez décrit.

Nous avons deux réunions par semaine. Que puis-je dire de plus? Il nous arrive de nous réunir et de parler de nos rôles respectifs et de la présence. Nous respectons nos engagements. Nous envoyons des substituts pour nous remplacer lors des comités.

Souhaitez-vous assister à l'une de nos réunions? Je serais heureuse de vous y inviter. Sachez que vous nous inspirez grandement. Vous, le champion dévoué de plusieurs causes, êtes l'un de nos meilleurs sénateurs, et vous continuerez à l'être pendant longtemps, monsieur.

Le sénateur Joyal : Je vous remercie.

Comme je l'ai dit, je n'éprouve absolument aucune réserve avec le fait que chaque sénateur, les 105 d'entre nous, doive jouer un rôle essentiel dans les activités du Sénat. Ma préoccupation tient au fait qu'il faut s'assurer que notre engagement sur le plan du travail de l'institution se fait dans le cadre d'une organisation...

La sénatrice McCoy : D'accord.

Le sénateur Joyal : ... en vertu duquel chacun et chacune sera non seulement — parce qu'on a signé l'engagement qu'on sera présent, comme vous le dites, comme le veut le principe figurant dans le *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs*. Toutefois, la nature humaine...

La sénatrice McCoy : Je suis entièrement d'accord avec vous.

Le sénateur Joyal : Vous comprenez ce que je veux dire.

La sénatrice McCoy : Vous êtes en train de prêcher à des convertis.

Le sénateur Joyal : Comment votre groupe sera-t-il structuré afin de proposer autant d'efficacité?

La sénatrice McCoy : Pourquoi ne nous réunissons-nous pas par la suite afin de comparer nos notes? Si je puis le dire, peut-être saurons-nous vous donner quelques pistes, parce que nous ne le faisons pas en fonction d'un modèle hiérarchique; nous le faisons en fonction d'un modèle de direction du XXI^e siècle. Nous

we operate, but one of them is very sure, and that is to ensure that each and every one of us lives up to our constitutional responsibilities.

Senator Joyal: I am expecting a public discussion more than a private one.

Senator McCoy: If I may suggest this: It's a very interesting discussion, but it isn't on these four points that were put to us. It's a very valid discussion. I would love to have the opportunity to have one or more of the members of the ISG and one or more members of the independent Liberal caucus and one or more members of the Conservative caucus on a panel presenting how they organize themselves and how they run their business, and maybe we'll all learn from one another.

The Chair: We're a vacuum for ideas, and we may do that.

Senator Wells: Thank you, Senator McCoy and Senator Joyal for your question, because it encompasses part of mine.

This is a question regarding opposition, and you can understand that I have a particular interest in that because for now that's where I sit.

Senator McCoy: For now?

Senator Wells: I'm still a young man.

Senator McCoy: Are you thinking of joining us, Senator Wells?

Senator Wells: No. I'm expecting the Conservatives will be government one day.

Senator McCoy: My hopes are dashed again.

The Chair: Order.

Senator Wells: But you never know.

My question was on structure, and particularly opposition, because we know your opposition to an "opposition," and I understand that. We know that the Government Representative, or the government leader, has access to structure in an organization that proposes legislation and lobbies senators for that legislation. We know there are private briefings from the Government Representative and we know that organization exists.

We also know that there's a strong desire from the government leader — the Government Representative in the Senate — to have scattered organization elsewhere because it helps the agenda of the government's bills get through.

In the absence of an opposition, you would have 102 possibly organized into groups, whether they be geographical or otherwise independent-minded, as your group may be. Do you expect this to

apportons de nouvelles idées sur la table, sur le plan même de la façon dont nous opérons, mais ce qui est certain, c'est qu'il faut s'assurer que chacun de nous s'acquitte de ses responsabilités constitutionnelles.

Le sénateur Joyal : Je m'attends davantage à une discussion publique qu'à une discussion en privé.

La sénatrice McCoy : Si je peux suggérer ce qui suit : il s'agit d'une discussion très intéressante, mais elle ne porte pas sur les quatre points qui nous ont été présentés. Il s'agit d'une discussion très valide. J'aimerais avoir l'occasion de réunir un ou plusieurs membres du GSI, un ou plusieurs membres du caucus libéral indépendant ainsi qu'un ou plusieurs membres du caucus conservateur au sein d'un comité afin de discuter de leurs techniques pour s'organiser et s'acquitter de leurs fonctions, et peut-être apprendrons-nous les uns des autres.

Le président : Nous accueillons favorablement toutes les idées, et il se peut que nous le fassions.

Le sénateur Wells : Je vous remercie, sénatrice McCoy et sénateur Joyal de votre question, parce qu'elle englobe une partie de la mienne.

Il s'agit d'une question ayant trait à l'opposition, et vous pouvez comprendre que j'ai un intérêt particulier à ce sujet parce que j'en fais partie.

La sénatrice McCoy : Pour l'instant?

Le sénateur Wells : Je suis encore jeune.

La sénatrice McCoy : Songez-vous à vous joindre à nous, sénateur Wells?

Le sénateur Wells : Non. Je m'attends à ce qu'un jour les conservateurs reprennent le pouvoir.

La sénatrice McCoy : Mes espoirs s'écroulent à nouveau.

Le président : À l'ordre.

Le sénateur Wells : Cependant, sait-on jamais.

Ma question porte sur la structure, et particulièrement celle de l'opposition, parce que nous connaissons votre opposition à une « opposition », et je peux le comprendre. Nous savons que le représentant du gouvernement, ou le leader du gouvernement, a accès à une structure au sein d'une organisation qui propose des projets de loi et fait du lobbying auprès des sénateurs pour ces projets de loi. Nous savons qu'il y a des comptes rendus privés du représentant du gouvernement et nous connaissons l'existence de cette organisation.

Nous savons également qu'il y a un désir marqué du leader du gouvernement — le représentant du gouvernement au Sénat — qu'il y ait une organisation clairsemée ailleurs parce que cela facilite l'adoption du programme de projets de loi du gouvernement.

En l'absence d'une opposition, vous auriez possiblement 102 membres organisés en groupes, qu'il s'agisse d'une organisation géographique ou indépendante, peu importe. Vous

be an organic organization to oppose or challenge legislation? Why don't you think the current structure of an organized opposition to give consideration in a contrary way to legislation — we know that there are promoters of the legislation. My question is: In the absence of an opposition, do you think scrutiny of legislation would be organically developed out of hope? And to follow up on what Senator Joyal said, right now, because there's an opposition and structured caucuses, that creates a plan for opposition. It creates a plan for the structure of the Senate. In the absence of that, there would be no plan. I would hope there would be opposition or I hope people of like mind would get together.

What would be your comment on that, please?

Senator McCoy: Already we see some of that. I stopped counting after five days. There were maybe seven sitting days of examples of an opposition member getting up and saying, "I have no opposition." Some part of that is natural and is already happening.

But I think you do us and Canadians a disservice if you think there are only two points of view.

What I would hope is that we increase the quality of our scrutiny of legislation. I think the research that we've going to have to undertake to look at government legislation now is actually going to increase. I don't know about you, but I wouldn't trust a technical briefing to present all points of view. I wouldn't trust a technical briefing from the proponent of a bill who is from the department. I would trust that they were giving you what they believed, but I wouldn't trust that that told me the whole story or gave me different points of view.

Many issues these days are so complex and our society is so pluralistic that I think in order to properly scrutinize legislation for all Canadians, we need to look at things in, I will say, a more critical way. You can call it opposition if you wish and I wouldn't stop you from doing that. I'm not interested in bandying words around. I think, ultimately, we're on the same wavelength where you and I think that legislation must be looked at with a critical eye to see whether it's any good at all and whether it needs improving. Is there something that has been overlooked? Is there a breach of goodness-knows-what Charter principle? Are minorities represented? Maybe it puts an entire overemphasis on one end of the value spectrum and not the other. The questions go on and on.

I think that the way we're headed, we are really doubling our capacity to critique government legislation. You'll be doing it, the independent Liberals will be doing it and the independent senators group will be doing it. If there are any independent senators sitting outside of a political caucus or a parliamentary group, they will be doing it, too.

attendez-vous à ce qu'il s'agisse d'une organisation organique qui s'oppose ou mette au défi les projets de loi? Pourquoi ne croyez-vous pas en la structure actuelle d'une opposition organisée pour effectuer un examen critique d'un projet de loi? Nous savons évidemment qu'il y a des promoteurs des projets de loi. Ma question est donc la suivante : en l'absence d'une opposition, pensez-vous que l'examen législatif serait organiquement effectué par espoir? Et pour revenir à ce qu'a affirmé le sénateur Joyal, présentement, grâce à l'opposition et aux caucus structurés, on a donc droit à un plan pour une opposition. On a ainsi un plan pour la structure du Sénat. En l'absence d'une opposition, il n'y aurait aucun plan. J'espérerais qu'il y ait de l'opposition ou encore que des personnes de même esprit se réunissent.

Quel serait votre point de vue à cet effet, je vous prie?

La sénatrice McCoy : Nous constatons déjà cette tendance. J'ai arrêté de compter après cinq jours. Il y avait peut-être même sept jours de séance où un membre de l'opposition se levait et déclarait : « Je ne m'oppose pas. » D'une certaine façon, c'est naturel et cela se produit déjà.

Toutefois, je pense que vous nous nuisez et vous nuisez aux Canadiens si vous croyez qu'il y a seulement deux points de vue.

Ce que je souhaiterais, c'est que nous améliorions la qualité de notre examen des projets de loi. Je pense qu'en réalité la recherche que nous allons devoir entreprendre pour examiner les projets de loi du gouvernement va augmenter. J'ignore si vous êtes du même avis, mais je ne ferais pas confiance à un compte rendu technique pour présenter tous les points de vue. Je ne ferais surtout pas confiance à un compte rendu technique d'un défenseur d'un projet de loi qui est du ministère. Je croirais qu'il nous dirait ce qu'il pense, sans toutefois croire qu'il m'offrirait un portrait global ou me donnerait différents points de vue.

En raison de la complexité des nombreux enjeux et du caractère pluraliste de notre société, je pense qu'afin d'effectuer un examen adéquat des projets de loi pour tous les Canadiens, nous devons examiner les choses d'une façon, si je peux me permettre de le dire, plus critique. Vous pouvez appeler cela l'opposition si vous le souhaitez et je ne vous arrêtera pas de le faire. Je ne souhaite pas jouer avec les mots. Je pense qu'ultimement, nous sommes sur la même longueur d'onde, car nous croyons tous deux que les projets de loi doivent faire l'objet d'un examen critique afin de constater s'ils en valent la peine et s'ils ont besoin d'être améliorés. Y a-t-il quelque chose qui a été négligé? Y a-t-il une infraction d'un certain principe de la Charte? Les minorités sont-elles représentées? Met-on trop l'accent sur un bout de l'échelle de valeurs et non sur l'autre? Et les questions ne font que s'accumuler.

Je pense que dans la direction où nous allons, nous doublons réellement notre capacité de critiquer les projets de loi du gouvernement. Vous allez le faire, les libéraux indépendants vont le faire et le GSI va le faire également. S'il y a des sénateurs indépendants qui siègent à l'extérieur d'un caucus politique ou d'un groupe parlementaire, ils le feront eux aussi.

Senator Wells: First of all, I wouldn't presuppose that I think there are only two ways to go to propose or oppose, because the third way is to amend, and obviously we all support the structure of making amendments. I think sometimes, especially on Bill C-14, that we all pat ourselves on the back a little bit too much. While it was a robust debate, and that was healthy, and while there was a lot of passion, and that was interesting, we still had independent senators and aligned senators giving reasons and then voting against those reasons, or not perhaps understanding what the role of a senator might be or of our role to assess legislation. We have one senator who said, "We've done our job and have sent a message to the government," and then voted for the bill. Our job is not to send a message. Our vote is to pass, defeat or amend. Another senator, and this really shocked me, said, "I see there are aspects of this that are clearly unconstitutional," and he voted for the bill.

Of course, we're talking about assisted dying. We're not talking about a tax bill. We're talking about something that literally is life and death.

Another senator said it would be too expensive to bring back the members of the House of Commons because we were at the end of session. "It would be too expensive to bring back the members of the House of Commons, so I'm going to support this," even though he may have not supported it on practice.

I think we should be wary of patting ourselves too much on the back on this.

Senator McCoy: Could I address that point? I think you're on a very important subject. It's called parliamentary convention, discounting the one about bringing back the House of Commons members, because that's not one of the parliamentary conventions. But it's been so long since we sent a bill back to the House of Commons with any regularity that I don't think very many of us around this table — I had to go and research it again. We actually pulled a paper together to recall all of the practices that prevail in terms of how often an upper chamber challenges the lower chamber in a parliamentary democracy. That's the subject you're on.

You may agree or disagree, but I know that a lot of on the first go-round sent it on its way amended but didn't insist on the second time. I know from talking to several senators that it was based on their appreciation of a parliamentary convention, which is to say you bring it to the attention of the House of Commons, but if they don't agree, it's not a policy preference in the Senate that should prevail. I think you'll find that statement very clearly

Le sénateur Wells : Tout d'abord, je ne présupposerais pas que je pense qu'il y a uniquement deux façons de faire pour proposer ou s'opposer, parce que la troisième façon consiste à amender, et évidemment nous soutenons cette avenue. Je pense que parfois, spécialement comme nous l'avons vu pour le projet de loi C-14, nous nous félicitons tous un peu trop rapidement. Même s'il s'est agi d'un débat robuste, et que c'était souhaitable, et même si cela a soulevé beaucoup de passions, ce qui a certes été intéressant, beaucoup de sénateurs indépendants et de sénateurs alignés fournissaient des raisons, puis votaient contre ces raisons, sans pour autant comprendre ce en quoi consiste le rôle d'un sénateur ou notre devoir d'évaluer les projets de loi. Un sénateur a déclaré : « Nous avons fait notre travail et envoyé un message au gouvernement », pour par la suite voter pour le projet de loi. Notre travail ne consiste pas à envoyer un message. Lorsque nous votons, nous adoptons, défaisons ou amendons un projet de loi. J'ai déjà entendu un autre sénateur déclarer, à mon grand étonnement : « Je perçois des aspects de ce projet de loi qui sont manifestement inconstitutionnels », pour par la suite voter pour l'adoption du projet de loi.

Bien évidemment, nous parlons de la mort assistée. Nous ne parlons pas d'un projet de loi sur les impôts. Nous parlons de quelque chose qui est véritablement une question de vie et de mort.

Un autre sénateur a déclaré qu'il serait trop dispendieux de faire revenir les députés de la Chambre des communes parce que nous étions à la fin de la session. « Il serait trop dispendieux de faire revenir les députés de la Chambre des communes. Je vais donc appuyer ce projet de loi. » Il se peut toutefois qu'il ne l'appuyait pas en pratique.

Je pense que nous devrions être prudents avant de trop nous féliciter à cet effet.

La sénatrice McCoy : Pourrais-je aborder ce point? Je pense que vous touchez un sujet très important. Vous parlez de conventions parlementaires, si on ne tient pas compte du fait de faire revenir les députés de la Chambre des communes, parce qu'il ne s'agit pas dans ce cas de convention parlementaire. Cependant, le dernier renvoi d'un projet de loi à la Chambre des communes date d'il y a si longtemps que je ne crois pas que l'un de nous autour de cette table — j'ai donc dû faire des recherches à ce sujet à nouveau. Nous avons actuellement élaboré un document afin de nous remettre à l'esprit toutes les pratiques qui prévalent sur le plan de la fréquence où la Chambre haute met au défi la Chambre basse dans une démocratie parlementaire. Il s'agit de ce dont vous parlez.

J'ignore si vous êtes en accord ou en désaccord, mais je sais que beaucoup d'entre nous l'avons renvoyé amendé au premier tour, mais n'avons pas insisté au deuxième. Après avoir discuté avec plusieurs sénateurs, je sais que cette décision était fondée sur leur appréciation de la convention parlementaire, ce qui revient à dire que si vous portez l'affaire à l'attention de la Chambre des communes, et s'ils sont en désaccord, qu'une préférence politique

in Andrew Heard, who is an academic. I think we actually invited him to be a witness here. He has the only book, I think, on parliamentary conventions.

Senator Cools: There are many instances.

Senator Joyal: There are very specific instances where the Senate has insisted on issues related to Charter rights.

Senator McCoy: Charter rights are part of the parliamentary — that's not a policy preference in relation to what Andrew Heard is talking about a policy preference.

Senator Joyal: The precedents are well known.

Senator Wells: Thank you very much. I have one final aspect I'd like to mention.

The independent senators group started with six, and I have the short list here. I know Senator Bellemare may not be a part of that now because she's part of another group. What's the composition and how do you count it? Do people float in based on whether they want to be aligned with ISG? Do they caucus with you on Wednesday mornings at 9:00? How does that work?

Senator McCoy: It's not one of the questions in front of us. I really don't think we should be taking this up. I think we should have a meeting of the panel —

Senator Wells: We're talking about the structure of the Senate and how we do our business.

Senator McCoy: — between the two political caucuses and the parliamentary group that is the independent senators group. I will say you would not find it uncomfortable to be a member of our group, senator.

Senator Wells: Thank you. I'd like to know how many might be there if you did caucus today, for instance.

Senator McCoy: We did.

Senator Wells: There are a lot of independent senators and I was wondering how many you have.

Senator McCoy: Senator Pratte, when was the last news release we issued? It has a list of the members behind it.

Senator Pratte: Fifteen.

Senator McCoy: We can re-send that to you, if you wish. We had 15 signed-up members at the time.

Senator Wells: So you sign up to be a member of your caucus group?

Senator Tkachuk: That's interesting.

Senator Wells: Thank you very much.

évoquée par le Sénat ne devrait pas prévaloir. Andrew Heard, un universitaire, l'a affirmé très clairement. Je pense que nous l'avons même invité à témoigner ici. Je crois qu'il est le seul à avoir rédigé un livre sur les conventions parlementaires.

La sénatrice Cools : Il existe de nombreuses instances.

Le sénateur Joyal : Il existe des cas très précis où le Sénat a insisté sur des enjeux connexes aux droits conférés par la Charte.

La sénatrice McCoy : Les droits conférés par la Charte font partie du Parlement — il ne s'agit pas d'une préférence politique comme le veut Andrew Heard.

Le sénateur Joyal : Les précédents sont bien connus.

Le sénateur Wells : Je vous remercie beaucoup. Il y a un dernier aspect dont j'aimerais faire mention.

Le GSI était constitué de six personnes au départ, et j'ai la liste restreinte ici. Je sais qu'il se peut que la sénatrice Bellemare n'en fasse pas partie parce qu'elle fait partie d'un autre groupe. Quelle en est donc la composition et comment en comptez-vous les adhérents? Y adhère-t-on si on souhaite être alignés avec eux? Se réunissent-ils en caucus avec vous les mercredis matin à 9 heures? Comment cela fonctionne-t-il?

La sénatrice McCoy : Il ne s'agit pas de l'une des questions sur lesquelles nous nous penchons. Je ne pense vraiment pas que nous devrions entreprendre des discussions à ce sujet. Je pense que nous devrions tenir une réunion du comité...

Le sénateur Wells : Nous parlons de la structure du Sénat et de la façon dont nous conduisons nos affaires.

La sénatrice McCoy : ... entre les deux caucus politiques et le groupe parlementaire que constitue le GSI. À mon avis, vous aimeriez sûrement faire partie de notre groupe, sénateur.

Le sénateur Wells : Je vous remercie. J'aimerais savoir combien d'entre vous seriez présents si vous deviez vous réunir en caucus aujourd'hui, par exemple.

La sénatrice McCoy : Nous l'avons fait.

Le sénateur Wells : Il y a beaucoup de sénateurs indépendants et je me demandais combien vous êtes.

La sénatrice McCoy : Sénateur Pratte, à quand remonte le dernier communiqué que nous avons émis? Il comportait la liste des membres au verso.

Le sénateur Pratte : Quinze.

La sénatrice McCoy : Nous pouvons vous faire parvenir cette information de nouveau si vous le souhaitez. Nous comptons 15 membres à l'époque.

Le sénateur Wells : Donc, vous devez vous inscrire pour faire partie de votre caucus?

Le sénateur Tkachuk : Voilà qui est intéressant.

Le sénateur Wells : Je vous remercie beaucoup.

Senator Stewart Olsen: Purely for my own informational edification, not being a constitutional expert, the Constitution's opening line says the Parliament of Canada will be "... similar in Principle to that of the United Kingdom." So how can we possibly make these decisions and massive changes to the Westminster system without having something concrete? Stephen Harper tried to make changes in the Senate, and the court said no, it's not constitutional. What are we doing here? Is it constitutional or not?

Senator McCoy: You look like you have an answer.

Senator Tkachuk: I do, but you won't agree.

Senator McCoy: So much of what we're talking about is actually the working ways of the Senate.

Senator Joyal, it was your phrase that really, I thought, tipped the balance in this debate. You said at the last in camera meeting we had that what we really have to worry about is how we structure debates. I think that's the question to ask: How do we structure our debates?

Senator Stewart Olsen: No, I asked a specific question. Do you think we would survive a legal challenge before the courts?

Senator McCoy: Absolutely, of course.

Senator Stewart Olsen: Okay, that's good.

I'm trying to move this along. My second question is: Who, then, are independent senators responsible to?

Senator McCoy: Canadians.

Senator Stewart Olsen: Okay, but how? You have a large group. It's like when I was home in New Brunswick, people said to me, "Well, you go up there and you're a thinker. You review legislation under the prism of your own experiences, not under the prism of any structured group or any structure." So how are you then going to say to Canadians, who pay our salaries, "I represent you; I represent your ideas?" If each one of us sits in the Senate and says, "I don't think that's right because I grew up and my father said that wasn't right," I think you'd better be careful what you ask for because we have to be very clear on this. You're walking into a swamp that you're not dealing with. It's all very nice to talk about esoteric things, but you have to come down to the fact that our salaries are paid by Canadians. We have to be responsible to them in some fashion, and that's the question. If we're going to move to all of these different ways, how are we going to assure Canadians? How am I going to say to my people in southeastern New Brunswick, "I represent you?"

Senator McCoy: How do you say it?

Le sénateur Stewart Olsen : Purement pour ma propre édification informationnelle, et même si je ne suis pas un expert constitutionnel, la première ligne de la Constitution ne dit-elle pas que le Parlement du Canada sera « ... similaire en principe à celui du Royaume-Uni. » Par conséquent, comment pouvons-nous possiblement prendre des décisions et adopter des changements d'envergure au système de Westminster sans avoir quelque chose de concret? Stephen Harper a tenté d'apporter des changements au Sénat et la cour a dit non, c'est inconstitutionnel. Que faisons-nous donc ici? Est-ce constitutionnel ou non?

La sénatrice McCoy : Il semble que vous ayez une réponse.

Le sénateur Tkachuk : J'en ai une, mais vous ne serez pas en accord avec celle-ci.

La sénatrice McCoy : Une grande partie de nos discussions fait actuellement partie des modes de travail du Sénat.

Sénateur Joyal, votre phrase a véritablement, je le crois, fait pencher la balance dans ce débat. Vous avez dit lors de notre dernière réunion à huis clos que nous devons plutôt nous pencher sur la façon dont nous structurons nos débats. Je pense donc qu'il s'agit de la question à poser : comment structurons-nous nos débats?

Le sénateur Stewart Olsen : Non, j'ai posé une question précise. Pensez-vous que nous survivrions à un défi juridique devant les tribunaux?

La sénatrice McCoy : Absolument, bien sûr.

Le sénateur Stewart Olsen : D'accord, voilà qui est bien.

Je tente de faire progresser le débat. Voici ma deuxième question : de qui les sénateurs indépendants relèvent-ils?

La sénatrice McCoy : Les Canadiens.

Le sénateur Stewart Olsen : D'accord, mais de quelle façon? Vous êtes un grand groupe. Lorsque j'étais à la maison au Nouveau-Brunswick, les gens me disaient : « Vous vous rendez là-bas et vous êtes un penseur. Vous examinez les projets de loi dans la loupe de vos propres expériences, et non sous celle de tout groupe structuré ou de toute structure. » Par conséquent, comment allez-vous dire aux Canadiens qui paient nos salaires : « Je vous représente; je représente vos idées? » Si chacun de nous siège au Sénat et dit : « Je pense que c'est mal parce que j'ai grandi et que mon père disait que c'était mal. » En effet, je pense que vous devriez être très prudente à propos de ce que vous demandez parce que nous devons être très clairs à ce sujet. Vous empruntez un chemin épineux sans toutefois vous attarder aux épines. C'est bien beau de parler de choses ésotériques, mais vous devez en revenir au fait que les Canadiens paient nos salaires. Nous relevons d'eux d'une certaine façon et il s'agit là de la question. Si nous choisissons d'adopter toutes ces nouvelles façons de faire, comment rassurerons-nous les Canadiens? Comment pourrais-je alors affirmer à mes gens du sud-est du Nouveau-Brunswick : « Je vous représente? »

La sénatrice McCoy : Comment le dites-vous maintenant?

Senator Stewart Olsen: I can still say it because I'm in a model where everyone knows I'm a Conservative, but I do go to —

Senator McCoy: So you represent the political party?

Senator Stewart Olsen: No, please don't interrupt. I go to my constituents on issues like the assisted dying. I went to my constituents. I went to my provincial leaders of the different parties. I tried to get some kind of input as to how I should vote on this because it was a bill of conscience, not a bill of party whips. But we have to decide this.

Senator McCoy: Let me give you an example in return.

Some people would call it groupthink, but others call it better, I think. You have a value base, and so it's fairly well labelled. I think it's not a very perfect labelling, coming out of the Progressive Conservative tradition myself. It's not a very precise label, and it does allow for a lot of individuality in its application.

Let me remind you of Senator Omidvar's speech at second reading. She was speaking to Bill C-6. She spoke about how many people she had reached out to who were affected by that bill and were living the consequences of that bill. She was reaching out to people in Toronto, which is her constituency, you may say, because she's lived there for quite some time.

Let me ask you, when you turn to Senator Eggleton who works for the homeless and works for income equality, how many times does he reach out to people he knows in that field to get their views, and how many times does he speak to Torontonians?

Senator Stewart Olsen: Your point is well taken.

Senator McCoy: You were talking to people you know in your community. I'm saying that we all do it.

Senator Stewart Olsen: No, I don't think we do, and that is the crux of coming down to what Canadians think of the Senate.

If we're going to go the way you suggest, then my suggestion is we had better start figuring out how we connect with Canadians if we're going to change. At least in the party system, elected members put the bills to us and then a bunch of thinkers sit around. So we've got to change that perception.

If you don't mind, I hear what you're saying. I know some people reach out, but you tend to reach out to the people that you have an affinity with, not an organized outreach to whom you

Le sénateur Stewart Olsen : Je peux tout de même le dire parce que je suis dans un modèle où tout le monde sait que je suis un conservateur, mais il m'arrive...

La sénatrice McCoy : Donc, vous représentez le parti politique?

Le sénateur Stewart Olsen : Non, je vous prie, ne m'interrompez pas. Il m'arrive de consulter mes concitoyens au sujet d'enjeux comme la mort assistée. Je l'ai donc fait. J'ai également consulté mes leaders provinciaux de différents partis. J'ai tenté d'obtenir une certaine rétroaction afin de décider comment voter à ce propos parce qu'il s'agissait d'un projet de conscience et non d'un projet de loi de whips de parti. Toutefois, nous devons prendre une décision à cet effet.

La sénatrice McCoy : Laissez-moi vous donner un exemple.

Certaines personnes appelleraient cela une pensée de groupe, mais d'autres ont une meilleure façon de le définir, je pense. Vous avez une valeur de base qui est donc assez bien étiquetée. Je pense qu'il ne s'agit pas d'une étiquette très parfaite, étant donné que je proviens également de la tradition progressive conservatrice. Il ne s'agit pas non plus d'une étiquette très précise, et elle ne permet pas beaucoup d'individualité dans son application.

Laissez-moi vous rappeler le discours de la sénatrice Omidvar à l'étape de la deuxième lecture. Elle parlait du projet de loi C-6. Elle a mentionné la quantité de personnes qu'elle avait consultées qui étaient touchées par le projet de loi et qui en vivaient les conséquences. Elle consultait des personnes de Toronto, sa circonscription, si je peux dire, parce qu'elle y a vécu un certain temps.

Laissez-moi donc vous demander, lorsque vous vous en remettez au sénateur Eggleton qui travaille pour les sans-abri et travaille pour l'égalité des revenus, combien de fois lui arrive-t-il de consulter des connaissances pour savoir leur point de vue, et combien de fois lui arrive-t-il de s'adresser aux Torontois?

Le sénateur Stewart Olsen : Je comprends votre point de vue.

La sénatrice McCoy : Vous parliez aux gens que vous connaissiez de votre collectivité. Nous le faisons tous.

Le sénateur Stewart Olsen : Non, je ne crois pas, et c'est évidemment au cœur d'en venir à ce que pensent les Canadiens du Sénat.

Si nous adoptons votre façon de faire, je crois alors que nous devrions commencer à comprendre comment nous nous connecterons avec les Canadiens. Au moins dans le cadre du système de parti, les députés élus nous présentent les projets de loi puis une bande de penseurs l'examine. Donc, nous devrions modifier cette perception.

J'espère que cela ne vous dérange pas, je comprends ce que vous dites. Je sais que certaines personnes cherchent à savoir ce que pensent les autres, mais on a tendance à le faire avec les gens

have to — people who maybe don't agree with you or who are of a different party. So you can't just say, "I reach out to this group" without some kind of structure.

Senator McCoy: I'm going to respond very quickly to what Canadians want. What Canadians want they expressed to Nick Nanos in a survey in March of this year. Three out of four said they do not want their senators to sit in a political caucus.

Your point is well taken: How do we communicate with them? That's something we've been struggling with and we'll continue to struggle with. I think we're making some strides there. That's a valid point.

The Chair: We're going to try to wrap up because we have another meeting. A lot of people have to leave at 1:30, so we'll try to be a little tighter.

Senator Tkachuk: We all get appointed; we all get paid. We're here until age 75. No one can fire us, really. I've always said that if we didn't have political parties, we'd operate like a politburo. That's kind of what we're trying to organize here, when you scrape it all away.

The elephant in the room, the reason we're doing all of this, is because there were some political scandals out there. Let's be frank about that. That's why people in Canada are upset, not because we're not doing our job but because of what they see as us not doing our job.

With regard to the Westminster system and the models you talk about, the Westminster system is based on the idea of for the government and opposed to the government. That's what it's based on. All the rest is buildings and how you do things and all of that. That's just rules and organization, but really fundamental to it is that there is an opposition.

You don't want an opposition. Senator Harder doesn't want an opposition. He wants to run the Senate like a government department. There are a number of us that believe in the Westminster system.

My parents would be appalled at this discussion. They thought it was one of their greatest privileges, when they came here, to belong to political parties. They would be appalled at our discussion — appalled.

The fact that we're appointing a bunch of independents, fine. What concern is that of mine? But if you're trying to get rid of the loyal opposition, then it is a concern of mine, Senator McCoy, and it's a strong concern of mine.

avec qui on a une affinité, et non à faire un rapprochement organisé vers ceux qui doivent être consultés — qui peuvent ne pas être en accord avec vous ou appartenir à un parti différent. Donc, vous ne pouvez simplement dire : « Je consulte ce groupe » sans qu'il y ait une certaine forme de structure.

La sénatrice McCoy : Je vais répondre très rapidement à ce que veulent les Canadiens. Ce que les Canadiens veulent, ils l'ont exprimé à Nick Nanos dans un sondage en mars dernier. Trois Canadiens sur quatre souhaitent que les sénateurs ne fassent pas partie d'un caucus politique.

Je comprends votre point de vue : comment communiquons-nous avec eux? C'est quelque chose que nous arrivons difficilement à faire et nous continuerons d'éprouver de la difficulté à cet égard. Je pense toutefois que nous faisons des progrès. Il s'agit d'un point valide.

Le président : Nous allons tenter de conclure la discussion parce que nous avons une autre réunion. Beaucoup de gens doivent partir à 13 h 30, donc nous tenterons d'être un peu plus brefs.

Le sénateur Tkachuk : Nous sommes tous nommés; nous nous faisons tous payer. Nous sommes ici jusqu'à l'âge de 75 ans. Personne ne peut nous renvoyer. J'ai toujours dit que si nous n'avions pas de partis politiques, nous opérerions comme un bureau politique. C'est ce qu'on tente d'organiser ici, lorsqu'on y pense bien.

L'éléphant dans la boutique de porcelaine, la raison pour laquelle nous faisons toutes ces démarches, c'est en raison des scandales politiques. Soyons bien francs. Voilà pourquoi les Canadiens sont si mécontents. Ce n'est pas parce que nous ne faisons pas notre travail, mais plutôt parce qu'ils pensent que nous ne faisons pas notre travail.

En ce qui a trait au système de Westminster et des modèles dont vous parlez, ce système est fondé sur l'idée d'appartenance ou d'opposition au gouvernement. Voilà sur quoi il se fonde. Le reste, ce sont des immeubles et des façons de faire et ainsi de suite. Il s'agit simplement de règlements et d'organisation, mais fondamentalement, dans ce système il faut une opposition.

Vous n'en souhaitez pas. Le sénateur Harder ne souhaite pas d'opposition. Il veut plutôt que l'on dirige le Sénat comme un ministère. Plusieurs d'entre nous croient au système de Westminster.

Mes parents seraient probablement indignés que nous tenions cette discussion. D'appartenir à un parti politique constituait, selon eux, l'un de leurs plus grands privilèges à leur arrivée ici. Ils seraient indignés par notre discussion — totalement indignés.

Le fait que nous nommions une bande d'indépendants, je veux bien. Qu'est-ce que cela peut bien me faire? Toutefois, que vous tentiez de vous débarrasser de la loyale opposition me préoccupe, sénatrice McCoy, je m'en préoccupe fortement.

I want to know how a parliamentary system based on the U.S. model — I believe the U.S. model, but they have opposition and government, just like we have here, exactly the same. How are we going to operate without a loyal opposition, without it being Heaven on Earth? How would we do that?

Senator McCoy: Let me remind you — I have said it over and over again — that I have no objection to political caucuses. I think that's a red herring.

I will say this: One thing about the Westminster model that is consistent is the lower chamber, and one of the things that is very consistent is responsible governments. The Prime Minister is the person who heads the majority party, or at least the largest party in a minority government, and holds that head-of-government role until such time as he or she loses the confidence of the elected members of the lower chamber.

In that chamber, as of 1874, the tradition has been that there has been Her Majesty's Loyal Opposition. It is basically the government in waiting, and there's a very good reason for that. When we had kings and queens — "The King is dead; long live the Queen" — the executive never dies. That is a fundamental principle in some basic constitutional —

Senator Cools: It's still fundamental.

Senator Tkachuk: Still fundamental.

Senator McCoy: I say it is. We need something in practice that actually makes that operative. The way the people in the United Kingdom came up with this hybrid, which they call it, the best kept secret I think over there, is that they have a government in waiting that could take over in a nanosecond. So there's always a government. The executive is always in operation, remembering that the government is only the Prime Minister and the cabinet. The government is not all the backbenchers.

Senator Cools: It doesn't include the Governor General.

Senator McCoy: It does, as a representative of the Crown.

Senator Cools: The representative not of the Crown, of the Queen. Punctuating an enacting power in the Constitution, nothing becomes law in this country without the agreement of the Governor General.

The Chair: Senator Eggleton, please.

Senator Eggleton: I'm going to put aside the Westminster and official opposition issues for the moment. I want to ask you about the reality of the current situation.

The Prime Minister has decided to change the system and how appointments are made. New vetting machinery has been put in place. Senators are being appointed to be independent and less partisan.

Je souhaite savoir comment un système parlementaire fondé sur le modèle américain — je crois qu'il s'agit du modèle américain, mais ils ont une opposition et un gouvernement, comme nous. Il s'agit d'exactement la même chose. Comment allons-nous opérer sans une loyale opposition, sans que cela soit le paradis sur Terre? Comment y arriverions-nous?

La sénatrice McCoy : Laissez-moi vous rappeler — car je l'ai dit à de nombreuses reprises — je n'ai aucune objection aux caucus politiques. Je pense qu'il s'agit d'une diversion.

Je vous dirai donc ce qui suit : la Chambre basse est un élément du modèle de Westminster qui correspond au nôtre et les gouvernements responsables sont l'un des éléments qui lui correspondent le mieux. Le premier ministre est la personne qui dirige le parti majoritaire, ou au moins le plus important parti d'un gouvernement minoritaire. Ce dernier joue le rôle de chef du gouvernement jusqu'au moment de perdre la confiance des députés élus de la Chambre basse.

Dans cette Chambre, depuis 1874, la tradition veut qu'il y ait toujours eu la loyale opposition de Sa Majesté. Il s'agit en réalité du gouvernement en attente et il y a une très bonne raison pour cela. Nous avons des rois et des reines — « Le roi est mort, vive la reine » — mais le pouvoir exécutif lui ne meurt jamais. Il s'agit d'un principe fondamental dans certains contextes constitutionnels de base...

La sénatrice Cools : C'est encore fondamental.

Le sénateur Tkachuk : Encore fondamental.

La sénatrice McCoy : Je le dis aussi. En pratique, nous avons besoin de quelque chose qui rende cela opératoire. La façon que les citoyens du Royaume-Uni ont créé cet hybride, comme ils l'appellent, et je pense qu'il s'agit de leur secret le mieux gardé, c'est qu'ils ont un gouvernement en attente qui pourrait prendre le pouvoir en un tournemain. Donc, il y a toujours un gouvernement. Le pouvoir exécutif est toujours en action, car le gouvernement, c'est uniquement le premier ministre et le Cabinet. Les députés d'arrière-ban ne constituent pas le gouvernement.

La sénatrice Cools : Il n'inclut pas le gouverneur général.

La sénatrice McCoy : Oui, il l'inclut, à titre de représentant de la Couronne.

La sénatrice Cools : Le représentant non pas de la Couronne, mais de la reine. Il a un rôle de promulgation que lui confère la constitution, rien ne devient loi dans ce pays sans l'assentiment du gouverneur général.

Le président : Sénateur Eggleton, je vous prie.

Le sénateur Eggleton : Je vais mettre de côté le débat sur le système Westminster et l'opposition officielle pour le moment. Je souhaite vous poser une question au sujet de la réalité de la situation actuelle.

Le premier ministre a décidé de modifier le système et la façon dont on effectue les nominations. Un nouveau mécanisme de contrôle a été instauré. Les sénateurs sont nommés pour être indépendants et moins partisans.

From what I can see with the way that selection process is going on, we are going to continue to see people of that nature coming to the chamber. Some of them belong to your group, and I would think your group could be considered similar to the cross-bencher group, at least in terms of organization. People of different political perspectives and different values are sitting there for organizational purposes.

Yes, they do have some people that are Conservative and some people that were formerly part of the Liberal caucus, but the appointments that were made in the spring, aside from Senator Harder, who is the Government Representative — I don't consider him to be independent, but the other six are independent. I don't see any of them have joined either the Liberal or the Conservative caucuses. I think they're probably trying to remain true to the basis of their appointment, to be independent and less partisan. As you say, there's a lot of public popularity in that thought.

Continuing down that path, and I see no reason why the government would change — you never know, but I don't at the moment see why the government would change that path — we ultimately could end up with 105 independent people in the chamber. I'm not saying that's a bad thing, although some people have referred to it as "105 loose fish."

How do you think that will work? If these people are appointed to be independent and less partisan, they may well join your group because it's just an organizational group, but they're not likely to join the Conservative caucus or the Liberal caucus, I would think. How do you think it will work?

I think we're losing a lot of Conservatives next year, who agreed to be here for only eight years.

Senator McCoy: True.

Senator Eggleton: I think we're heading towards many more of the independents very soon. How do you think that would all work?

Senator McCoy: As I said earlier, do I believe there needs to be organized groups? Absolutely.

Do I think we need to be disciplined in how we structure debates and scrutinize legislation? Absolutely.

Do I have all the answers? No.

Do I hope that there will never again be a single group that has the absolute majority in this chamber? Yes.

We see the numbers coming at us. It worries me. I also think, frankly, it could happen. They could be watching you and how you handle issues, how you develop policy momentum behind

D'après ce que j'observe dans le fonctionnement du processus de sélection, nous allons continuer de voir de telles personnes accéder à la Chambre. Certains d'entre eux appartiennent à votre groupe, et je pense que votre groupe pourrait être considéré comme le groupe de transfuges, au moins sur le plan de l'organisation. Des personnes de différents points de vue politiques et ayant des valeurs différentes y siègent à des fins organisationnelles.

Oui, il y en a certains qui sont conservateurs et d'autres qui étaient anciennement du caucus libéral, mais les nominations qui ont été effectuées au printemps, à l'exception du sénateur Harder, qui est le représentant du gouvernement — je ne considère pas qu'il est un indépendant, en effet les six autres sont des indépendants. Je crois qu'aucun d'entre eux ne s'est joint aux caucus libéral ou conservateur. Je pense qu'ils tentent probablement de rester fidèles au fondement de leur nomination, soit d'être indépendants et moins partisans. Comme vous le dites, il s'agit d'un discours très populaire.

Si je poursuis dans cette voie, et que je ne conçois aucune raison pour laquelle le gouvernement devrait changer — vous ne savez jamais, mais pour le moment, je ne vois pas pourquoi le gouvernement changerait la donne — nous pourrions ultimement aboutir avec 105 indépendants dans la Chambre. Je ne dis pas qu'il s'agit d'une mauvaise chose, même si certains ont appelé cela « 105 poissons flottants ».

Comment pensez-vous que cela fonctionnera? Si ces personnes sont nommées afin d'être des indépendants moins partisans, il se peut qu'ils se joignent à votre groupe, parce qu'il s'agit d'un groupe organisationnel, mais il est peu probable qu'ils se joignent au caucus conservateur ou libéral, à mon avis. Comment pensez-vous que cela fonctionnera?

Je pense que nous perdrons beaucoup de conservateurs l'an prochain, qui ont accepté d'être ici pendant seulement huit années.

La sénatrice McCoy : C'est vrai.

Le sénateur Eggleton : Je pense que nous nous dirigerons vers un nombre beaucoup plus grand d'indépendants très bientôt. Comment pensez-vous que tout cela fonctionnerait?

La sénatrice McCoy : Comme je l'ai dit plus tôt, je crois qu'il doit y avoir des groupes organisés. Absolument.

Est-ce que je pense que nous devons être disciplinés dans la façon dont nous structurons les débats et dont nous examinons les projets de loi? Absolument.

Ai-je toutes les réponses? Non.

Est-ce que je souhaite qu'il n'y ait plus jamais un seul groupe qui aura la majorité absolue au sein de cette Chambre? Oui.

Nous constatons les données. Elles m'inquiètent. Je crois que, franchement, cela pourrait se produire. Ils pourraient vous observer, voir comment vous gérez les enjeux, comment vous

certain themes and decide they want to work very closely with you and, therefore, they will join your caucus. I can see that as a possibility.

I can see it as a possibility on the Conservative side, too, especially around some of the expertise in that caucus.

Why not? Why wouldn't people do that?

Senator Eggleton: Because they're appointed as independent and non-partisan. Wouldn't they feel they have an obligation just like the Conservative senators who said they would stay for eight years?

Senator McCoy: I'm not sure they do. I think that's a big shift. I think before, most appointments — not all — were given as a reward, and then there was an obligation. I don't think people are feeling an obligation now.

Senator Cools: I got no reward. There was no reward for me. I was personally identified by Mr. Trudeau himself.

Senator Joyal: In the cabinet —

Senator Cools: I'm so happy you were there. I know who supported me and who did not.

Senator Tkachuk: You still remember.

Senator Cools: Very well.

The British system in North America was willing to be flexible and to make certain adaptations because it understood, at the time, that it was moving into creating a constitutional system for a new country, partly settled, partly conquered and with enormous religious and linguistic differences.

They adapted their system, brilliant as it is and as it was. It still remains one of the greatest creations of humankind, I believe, because they did not have an aristocracy here to rely on, and it was not clear that the new Canadians wanted an aristocracy. So they came together with something that was a lot like the House of Lords but was given greater powers in financial matters — sections 53 and 54 of the British North America Act, 1867 — and that was what the political people here wanted.

You talked about Lord Carnarvon. He was an absolute genius, a giant intellectually.

When we look back to that time and say there were fewer political parties then compared to political parties now, I don't think it's fair. I even think it's futile to compare political parties now to political parties in the time of Sir John A. Macdonald. Political parties today are well-oiled, well-greased, well-financed, well-run machines. That was not so in those days. When you understand the conditions and limitations that they were working under, many of the bills that first started were drafted personally

acquérez une erre d'aller politique avec certains thèmes et décider qu'ils souhaitent travailler très étroitement avec vous et ainsi, ils se joindront à votre caucus. Je conçois qu'il pourrait s'agir d'une possibilité.

Je peux le voir comme une possibilité du côté conservateur également, particulièrement en ce qui a trait à l'expertise dans ce caucus.

Pourquoi pas? Pourquoi ne ferait-on pas cela?

Le sénateur Eggleton : Parce qu'ils sont nommés à titre d'indépendants et de non-partisans. Ne ressentirait-il pas une obligation tout comme les sénateurs conservateurs qui ont dit qu'ils resteraient pendant huit années?

La sénatrice McCoy : Je suis certaine que oui. Je pense qu'il s'agit d'un virage marqué. Je pense qu'auparavant, la majorité des nominations — et non toutes —, étaient accordées comme une récompense, puis il y avait une obligation. Je ne pense pas que les gens perçoivent une obligation maintenant.

La sénatrice Cools : Je n'ai reçu aucune récompense. Il n'y a eu aucune récompense pour moi. J'ai été personnellement identifiée par M. Trudeau lui-même.

Le sénateur Joyal : Dans le Cabinet...

La sénatrice Cools : Je suis si heureuse, car, vous étiez là. Je sais qui m'a appuyée et qui ne l'a pas fait.

Le sénateur Tkachuk : Vous vous en souvenez encore.

La sénatrice Cools : Très bien.

Le système britannique en Amérique du Nord était prêt à être souple et à effectuer certaines adaptations parce qu'il comprenait, à l'époque, qu'il allait créer un système constitutionnel pour un nouveau pays, que l'on avait partiellement colonisé, partiellement conquis et où existaient d'énormes différences religieuses et linguistiques.

Ils ont adapté leur système, aussi brillant est-il et était-il. Il reste encore l'une des plus importantes créations de l'humain, je crois, parce qu'on n'avait pas une aristocratie ici sur lesquelles se fier, et on ne savait pas si les nouveaux Canadiens souhaitaient une aristocratie. Donc, ils ont conçu quelque chose qui ressemblait beaucoup à la Chambre des lords à qui on a accordé des pouvoirs encore plus grands sur le plan financier — les articles 53 et 54 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867 — et c'était ce que les politiciens ici souhaitaient obtenir.

Vous avez parlé de lord Carnarvon. Il était un réel génie, un géant sur le plan intellectuel.

Lorsque nous jetons un regard en arrière vers cette époque et que nous disons qu'il y avait alors moins de partis politiques qu'il y en a maintenant, je pense que ce n'est pas juste. Je pense même que c'est futile de comparer les partis politiques d'aujourd'hui à ceux de l'époque de sir John A. Macdonald. Les partis politiques du jour sont bien rodés, bien huilés, bien financés, des machines qui fonctionnent bien. Ce n'était pas le cas à l'époque. Lorsque vous comprenez les conditions et les limites

by Sir John A. Macdonald himself. The Confederation agreement, he himself drafted at least 44 of the 72 resolutions that became the British North America Act.

We cannot really compare politics and political parties in the Senate or the House of Commons today because they're two different realities. Those days were a lot more basic. That's the second point.

In talking about the Senate, you raise the issue of the proclamation. The proclamation you're speaking of is the proclamation of the BNA Act. It was not a proclamation of senators. But they reached clear agreement in 1864 at the Quebec Conference that the members of the new upper house — remember, the constitution of the upper house was a make-it-or-break-it of the agreement. If they couldn't come to an agreement on that, everything was over and they would pack up their bags and go home.

That was agreed in 1864. This is very well recorded in Joseph Pope's works, that the new upper house would be chosen and members would be chosen from the old upper houses, then called the legislative councils. This was agreed, and they were happy that they came to this agreement.

George Brown has a beautiful quote in the Confederation debates where he says the quid pro quo of the upper Canadians — they called them upper and lower in those days — was that they were going to leave if they didn't get representation by population. He said, "Our lower Canada friends, their quid pro quo was equality in the upper house."

Let us understand. These things didn't drop out of the sky. This was the result of some highly skilled, well-honed, brilliant men who met and were up against the wall. There was a terrible civil war going on in the United States of America. The Americans were provoking war with Britain, and they were planning to annex Canada and take over Canada as a result.

In addition to that, they were dealing with the Fenians. The Fenian Raids, everybody's forgotten about that now.

So I don't think it is really helpful to compare some of these things because you were talking about completely different political times.

The Liberal Party of Canada really only coalesced under Laurier. Laurier was an MP for a lot years from 1874, but he became Prime Minister in 1896. And this was a huge thing in Canada — to 1911.

He was another giant. André Pratte has written about him.

I have to go; some people from Treasury Board are waiting for me.

auxquelles ils devaient se mesurer, beaucoup de projets de loi des premiers temps étaient rédigés personnellement par sir John A. Macdonald lui-même. Pour le pacte confédératif, il a lui-même rédigé au moins 44 des 72 résolutions qui sont devenues l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867.

Nous ne pouvons pas véritablement comparer la politique et les partis politiques dans le Sénat ou la Chambre des communes aujourd'hui parce qu'il s'agit de deux réalités différentes. Ces temps étaient beaucoup plus simples. C'est là mon deuxième point.

Lorsqu'on parle du Sénat, vous mentionnez l'enjeu de la proclamation. La proclamation dont vous parlez est la proclamation de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867. Il ne s'agissait pas d'une proclamation de sénateurs. Toutefois, ils ont atteint un consensus clair en 1864 lors de la conférence de Québec à propos du fait que les membres de la nouvelle Chambre haute — souvenez-vous, la constitution de la Chambre haute était le point névralgique de l'accord. S'il ne pouvait en venir à un accord à ce sujet, tout était terminé, ils feraient leurs valises et partiraient à la maison.

On en a convenu en 1864. C'est très bien enregistré dans les travaux de Joseph Pope que la nouvelle Chambre haute serait choisie et que ses membres seraient choisis à partir des vieilles Chambres hautes, alors appelées les conseils législatifs. On en a convenu et ils étaient heureux d'en venir à cette entente.

George Brown a fait une magnifique déclaration lors des débats de la Confédération quand il a dit que le contentieux pour les Canadiens du Haut — ils les appelaient les citoyens du Haut et du Bas à l'époque — était qu'ils allaient partir s'ils n'obtenaient pas une représentation par la population. Ils ont dit : « Nos amis du Bas-Canada, leur contentieux avait trait à l'égalité de la représentation dans la Chambre haute. »

Comprenons-le bien. Ces éléments n'ont pas été tirés d'un chapeau. Ils ont été le fruit de certains hommes brillants, très qualifiés et expérimentés qui se sont rencontrés et qui avaient le dos au mur. Il y avait une guerre civile terrible qui faisait rage aux États-Unis d'Amérique. Les Américains provoquaient la guerre avec les Britanniques et ils avaient l'intention d'annexer le Canada et de conquérir le pays par la suite.

De plus, ils devaient vivre avec les Fenians. Aujourd'hui, tout le monde a oublié les raids des Fenians.

Donc, je ne pense pas qu'il soit vraiment utile de comparer certaines de ces choses parce que vous parliez de périodes politiques complètement différentes.

Le Parti libéral du Canada n'a véritablement été créé que sous Laurier. Laurier était un député pendant de nombreuses années, soit depuis 1874, mais il est devenu premier ministre en 1896. Et c'était une époque marquante au Canada — jusqu'en 1911.

Il s'agissait d'un autre géant. André Pratte a écrit à son sujet.

Je dois partir; certaines personnes du Conseil du Trésor m'attendent.

In any event, what I'm trying to say —

Senator McCoy: Saved by the Treasury Board. How many people can say that?

Senator Cools: Not at all. It's very important. We're talking about how many people in Britain attend and who do not in the House of Lords, but let us understand that the volume of work coming out of government in terms of bills and legislation outstrips anything that we used to know in the old days.

So we really have to apply a whole new perspective, but we have to stay with the principles. The principles are that a government should begin a debate in the Senate with a body of support. Nobody should have to be running around to build support on each and every bill.

That's where you got the idea of government supporters and you got idea of opposition supporters. I don't see how we can abandon that and discard it very quickly. I don't see how it's possible and then still call ourselves a Constitution similar in principle to that of Great Britain.

Anyway, we'll have to continue this another day. I have to go. Trust in me, fellows: I have read a lot, not a little — a lot on these issues. At the end of the day, the man who stands out like a giant among them is Sir John A. Macdonald.

And thank God we had a man like Brown who was prepared — he was one of the reformers; they were the original reformers — and they were prepared to make compromises. That is the genius of what they produced. That they went and they had difficult conditions, they had their own positions but they were able to come to agreement. That is something that is very hard for strong-minded people to do.

Anyway, goodbye. I have to go.

The Chair: Thank you.

Senator Frum.

Senator Frum: Two quick questions. The first is a follow-up on the exchange you had with Senator Eggleton a moment ago.

Senator Eggleton asserted, and I agree with him, that the senators who have been appointed by Prime Minister Trudeau are not free to join the Liberal or Conservative caucuses because they made a pledge to the Prime Minister to remain independent. Doesn't that in fact reveal a paradox that they cannot be terribly independent if they are bound by a pledge they made to the sitting Prime Minister?

Senator McCoy: I haven't had a chance to get to know the six that were sworn in yesterday to the degree that I've gotten to know the six who are members of the ISG, but I can say in personal conversations with the six who are my colleagues in ISG

En tout cas, ce que j'essaie de dire...

La sénatrice McCoy : Sauvée par le Conseil du Trésor. Combien de gens peuvent en dire autant?

La sénatrice Cools : Pas du tout. C'est très important. Nous parlons du nombre de personnes en Grande-Bretagne qui assistent ou non à la Chambre des lords, mais il faut comprendre que le volume de travail effectué par le gouvernement sur le plan des projets de loi et des lois dépasse et de loin tout ce que nous connaissions à l'époque.

Donc, nous devons véritablement appliquer une toute nouvelle perspective, mais nous devons respecter les principes. Les principes sont qu'un gouvernement devrait amorcer un débat dans le Sénat avec une base de soutien. Personne ne devrait avoir à se lancer dans tous les sens afin d'obtenir du soutien pour chaque projet de loi.

Voilà où on a eu l'idée des partisans du gouvernement et des partisans de l'opposition. Je ne vois pas comment nous pouvons abandonner cette structure et la rejeter du revers de la main très rapidement. Je ne vois pas comment c'est possible et comment nous pourrions encore nous appeler une constitution semblable en principe à celle de la Grande-Bretagne.

De toute façon, nous devons poursuivre ce débat un autre jour. Je dois partir. Faites-moi confiance, mes amis : j'ai lu beaucoup, et non juste un peu — au sujet de ces enjeux. En fin de compte, l'homme qui ressort du lot comme géant est sir John A. Macdonald.

Et je remercie Dieu que nous ayons un homme comme M. Brown qui était préparé — il était l'un des réformateurs; ils étaient les premiers réformateurs — et ils étaient prêts à effectuer des compromis. Voilà le génie de ce qu'ils ont produit. Ils se sont réunis dans des conditions difficiles, ils avaient leurs propres points de vue, mais ont été en mesure d'en venir à une entente. Voilà quelque chose qui est très difficile à réaliser pour des personnes à forte personnalité.

De toute façon, au revoir. Je dois partir.

Le président : Je vous remercie.

Sénatrice Frum.

La sénatrice Frum : J'ai deux questions brèves. La première constitue un suivi au sujet de l'échange que vous avez eu avec le sénateur Eggleton il y a un moment.

Le sénateur Eggleton a affirmé, et je suis d'accord avec lui, que les sénateurs qui ont été nommés par le premier ministre Trudeau ne sont pas libres de se joindre aux caucus libéral ou conservateur parce qu'ils se sont engagés envers le premier ministre à rester indépendants. Cela ne révèle-t-il pas un paradoxe selon lequel ils ne peuvent pas être terriblement indépendants s'ils sont liés à une promesse qu'ils effectuent au premier ministre en poste?

La sénatrice McCoy : Je n'ai pas eu la chance d'apprendre à connaître les six qui ont été assermentés hier de la même façon que j'ai appris à connaître les six qui sont membres du GSI, mais je peux dire, à la suite de mes conversations avec ces six collègues

that none of them made that pledge. Indeed, several of them told me, without prompting, that it was in reverse. So when they were invited to join us, they said, “Can you guarantee that I will be independent?” So it was the Prime Minister that was pledging, not the new senator.

So your assumption, I think, is not well founded. Actually, I think Senator Eggleton, who started with that assumption, then began to shift his opinion at the end.

I thought I heard you say it.

Senator Eggleton: I didn’t say “pledge.” I said they might feel “honour bound.”

Senator McCoy: I said I didn’t think so and you started to agree with that.

We’ll get to know them, Senator Frum. We might find that your assumption is true of some of them and not of others. I don’t know.

Senator Frum: There’s something intriguing there about the exchange that happened between the senators and the Prime Minister who called them to the Senate. There was some exchange of expectations, clearly, that we’re not privy to.

By the way, there was no expectation on the part of Prime Minister Harper about an eight-year term.

Senator McCoy: Too bad.

Senator Frum: Because you could get rid of the opposition so much more quickly if it were true; isn’t it?

Senator McCoy: My experience was I was appointed by a Liberal Prime Minister, Paul Martin. I have not met him to this day. He phoned me up; it was a 30-second telephone call. I can attest personally that there was never an obligation put on me when I was appointed to the Senate. So not all senators have come with this expectation, stated or otherwise, that you would support a certain party line or a certain “sway” of thinking. There is an opportunity now for an experience somewhat similar to mine, perhaps.

Senator Frum: It would be interesting to know, I’m sure you agree, the nature of these conversations that take place between Prime Minister Trudeau and his appointees about his expectations of them.

Senator McCoy: We’ll see. I don’t know.

I invite Senator Pratte, if you wish, to please share your experience.

Senator Frum: I want to ask you one question before that. I don’t think in your presentation you mentioned which other Western democracy has abolished its official opposition in any of their parliamentary bodies as part of a modernization process.

qu’aucun d’eux n’a fait cette promesse. En effet, plusieurs d’entre eux m’ont dit, sans être invités à le faire, que c’était tout le contraire. Donc, lorsqu’ils ont été invités à se joindre à nous, ils ont dit : « Pouvez-vous garantir que je serai indépendant? » Donc, il s’agissait du premier ministre qui effectuait la promesse, et non le nouveau sénateur.

Par conséquent, votre hypothèse, je crois, est mal fondée. En réalité, je crois que le sénateur Eggleton, qui a présenté cette hypothèse, a commencé à changer d’avis vers la fin.

J’ai cru vous l’entendre dire.

Le sénateur Eggleton : Je n’ai pas parlé d’une promesse. J’ai dit qu’ils se sentiraient peut-être « tenus par l’honneur ».

La sénatrice McCoy : J’ai dit que je ne le pensais pas et vous avez semblé être d’accord avec ce fait.

Nous apprendrons à les connaître, sénatrice Frum. Il se peut que vous trouviez que votre hypothèse est vraie pour certains d’entre eux et non pour d’autres. Je l’ignore.

La sénatrice Frum : Il y a quelque chose d’intrigant au sujet de l’échange qu’il y a eu entre les sénateurs et le premier ministre qui les a appelés au Sénat. Il y a eu un certain échange à propos des attentes à leur sujet, manifestement, auquel nous n’avons pas eu accès.

En passant, il n’y avait aucune attente de la part du premier ministre Harper au sujet d’un mandat de huit années.

La sénatrice McCoy : Tant pis.

La sénatrice Frum : Parce que vous pourriez vous débarrasser de l’opposition tellement plus rapidement si c’était vrai, n’est-ce pas?

La sénatrice McCoy : Pour ma part, j’ai été nommée par un premier ministre libéral, Paul Martin. Je ne l’ai pas rencontré à ce jour. Il m’a appelé; l’appel téléphonique a duré 30 secondes. Je peux attester personnellement qu’il n’y a jamais eu d’obligation qui m’a été imposée lorsque j’ai été nommée au Sénat. Donc, tous les sénateurs ne sont pas arrivés ici avec cette attente, expresse ou tacite, que l’on soutienne une certaine ligne de parti ou une certaine façon de penser. Il y a une possibilité maintenant que l’on établit une expérience quelque peu semblable à la mienne.

La sénatrice Frum : Il serait intéressant de connaître, je suis certaine que vous serez d’accord, la nature de ces conversations qui ont eu lieu entre le premier ministre Trudeau et ses personnes nommées au sujet de ses attentes envers eux.

La sénatrice McCoy : Nous verrons. Je ne sais pas.

J’invite le sénateur Pratte, si vous le souhaitez bien, à partager son expérience avec nous.

La sénatrice Frum : Je souhaite tout d’abord vous poser une question. Je ne pense pas que dans votre présentation, vous ayez mentionné quelle autre démocratie occidentale a aboli son opposition officielle dans l’un de ses organes parlementaires dans le cadre d’un processus de modernisation.

Senator McCoy: I don't think I noticed. But we weren't looking at modernization processes, per se.

Senator Frum: I'm just saying that this committee here is dedicated to ways in which we can modernize the Senate. The big idea that has come out of this committee is if you abolish the official opposition, you have made your parliamentary body more modern. I'm just questioning: Does that idea stand up anywhere else in the Western world?

Senator McCoy: I think there are some examples where upper chambers are not dedicated to that.

Senator Frum: Do you have specific ones in mind?

Senator McCoy: I'll have to check the list because I have not got it memorized. There are some 79 of these and they are all over the map geographically.

Senator Frum: China and Iran and places like that.

Senator McCoy: No, not China and Iran. We're talking about parliamentary democracies and we take people off the list if —

Senator Frum: You know something, I don't think there is an example, but if you have one —

Senator McCoy: I'll look. You need a little faith.

Senator Frum: It's not a question of faith. I think democracy is well served when there is opposition.

Was it your proposition when you thought of the ways to modernize the Senate that the problem with this chamber is that unelected senators do not have enough influence and power? I think we can at least agree that with the recommendations you're putting forward on how to modernize the Senate, the influence and power of individual senators will increase.

Senator McCoy: It's was in Ken Whyte's article in *The Globe and Mail* a few days ago when he said that as a young man, as a groundskeeper on the lawn at the legislature in Alberta, he met Peter Lougheed and years later Peter said, "Why would anybody want to be elected?"

Senator Frum: Sure.

Senator McCoy: Another thing Peter said, and absolutely banned it from our vocabulary, is that he would not allow any of his constituents — and I was one of them, in his constituency association; I was part of his cabinet; I was always in cabinet; I wasn't a backbencher — he would never allow us to say that he or the Progressive Conservatives of Alberta are in power. He would say, "We are in office; we are here to serve."

La sénatrice McCoy : Je ne pense pas en avoir constaté. Toutefois, nous ne cherchions pas des processus de modernisation comme tels.

La sénatrice Frum : Je dis simplement que ce comité est dédié aux façons dont nous pouvons moderniser le Sénat. L'idée principale issue de ce comité, c'est que si vous abolissez l'opposition officielle, vous avez rendu votre organe parlementaire plus moderne. Je pose donc la question : cette idée est-elle confirmée par quelque chose qui s'est produit ailleurs dans le monde occidental?

La sénatrice McCoy : Je pense qu'il y a certains exemples où les Chambres hautes ne sont pas consacrées à cela.

La sénatrice Frum : En avez-vous certains en tête?

La sénatrice McCoy : Je devrai vérifier la liste parce que je ne les ai pas tous mémorisés. Il en existe 79 et ils sont dispersés géographiquement.

La sénatrice Frum : En Chine et en Iran et à des endroits comme ceux-là.

La sénatrice McCoy : Non, pas en Chine et en Iran. Nous parlons de démocraties parlementaires et nous éliminons des personnes de la liste si...

La sénatrice Frum : Vous savez quoi, je ne pense pas qu'il existe d'exemple, mais si vous en avez un...

La sénatrice McCoy : Je regarderai. Vous devez avoir un peu de foi.

La sénatrice Frum : Il ne s'agit pas d'une question de foi. Je pense que la démocratie est bien servie lorsqu'il y a une opposition.

Croyiez-vous lorsque vous pensiez à des façons de moderniser le Sénat que le problème avec cette Chambre est que des sénateurs non élus n'ont pas une assez grande influence et un assez grand pouvoir? Je pense que nous pouvons au moins convenir des recommandations que vous mettez de l'avant sur la façon de moderniser le Sénat, l'influence et le pouvoir des sénateurs individuels augmentera.

La sénatrice McCoy : Il y a quelques jours, dans son article du *Globe and Mail*, Ken Whyte a déclaré que lorsqu'il était jeune et qu'il travaillait à titre de personnel d'entretien du terrain de l'Assemblée législative de l'Alberta, il a rencontré Peter Lougheed et des années plus tard, Peter a déclaré : « Pourquoi souhaiterait-on être élu? »

La sénatrice Frum : Certainement.

La sénatrice McCoy : Voici une autre chose que Peter a déclarée, et l'a absolument bannie de notre vocabulaire, c'est qu'il ne permettrait pas à l'un de ses électeurs — et j'étais l'un d'eux, dans son association de circonscription; je faisais partie de son cabinet; j'étais toujours au cabinet; je n'étais pas une députée d'arrière-ban — il ne nous permettait jamais de dire que lui ou le Parti progressiste-conservateur de l'Alberta était au pouvoir. Il disait : « Nous sommes en exercice; nous sommes ici pour servir. »

So this has been ingrained in those of us who have been raised in the Lougheed tradition. We are here to serve. We're not here for power and influence; we are here to serve. It's what the summons says, to advise and to assist.

The difficulty that we all know about the structures, especially when it is been embedded in section 36 of the Constitution — and I do think it would be found illegal if we tried to change that — is that we are obliged to settle questions by majority of votes. So that actually does set up the possibility of a tyranny of a majority.

So what we see from time to time — not always — the way it's been going back and forth, you have a build-up and now you've got 55 Conservatives. And then it tips the other way, and now you've got 58 Liberals. You keep having these two groups, one in, one out, and one always has the absolute majority and can do what he or she will, and it just sets up the possibility for agreements that would not necessarily be healthy if there were more parties in the Senate.

The ultimate example of this is the genius of George-Étienne Cartier. Anne Cools does not agree with me on this, but I say the real genius in the Canadian Confederation was George-Étienne Cartier. In fact, John A. Macdonald himself said that we would not have a Canada if it weren't for Cartier. Cartier was the one who said — and that's why the deal was that we would have a Senate and its equal — that the only way we are going to preserve our culture and linguistic hegemony in Lower Canada, among the francophones, is if we have more than two parties. Of course, it was absolutely coming from experience, because they had a deadlock between Upper Canada and Lower Canada.

Senator Frum: Was it your intention to empower, more than the current system allows, individual senators?

Senator McCoy: No. Heavens. Why would I? I think, though, that I would like to give us encouragement to improve the level and degree to which we scrutinize legislation. I think we should become more sophisticated. As I keep saying, we have the brain power, and I include you in that. We've got some very bright people here.

The Chair: I'd like to bring the meeting to a close.

Thank you, Senator McCoy. It was an excellent discussion.

I want to acknowledge this once again: The reason we have these free-wheeling discussions and not cutting people off — I know it gets frustrating at times — but it is a way to forge a consensus on issues.

Donc, cette façon de penser a été enracinée chez ceux d'entre nous qui ont été élevés dans la tradition de Lougheed. Nous sommes ici pour servir. Nous ne sommes pas ici pour le pouvoir et l'influence; nous sommes ici pour servir. C'est ce que dit la convocation, pour conseiller et assister.

La difficulté que nous connaissons tous au sujet des structures, particulièrement lorsqu'elle a été intégrée à l'article 36 de la Constitution — et je pense que ce serait illégal de tenter de le modifier — c'est que nous sommes tenus de régler les questions avec des votes majoritaires. Donc, en réalité, on permet ainsi une possibilité de l'oppression de la majorité.

Donc, ce que nous voyons de temps en temps — pas tout le temps — de la façon qu'on avance et on recule, il arrive qu'il y ait une accumulation que nous ayons maintenant 55 conservateurs. Puis, la balance penche dans l'autre sens et il y a par la suite 58 libéraux. Il y a toujours eu ces deux groupes, un qui entre, l'autre qui sort, et un qui a toujours la majorité absolue et qui peut faire ce qu'il souhaite, et cela entraîne ainsi la possibilité d'ententes qui ne seraient pas nécessairement saines s'il y avait plus de partis au Sénat.

L'exemple ultime de cela constitue le génie de George-Étienne Cartier. Anne Cools ne sera pas d'accord avec moi à ce sujet, mais je dis que le véritable génie de la Confédération canadienne était George-Étienne Cartier. En fait, John A. Macdonald a déclaré lui-même qu'il n'y aurait jamais eu de Canada, n'eût été Cartier. Cartier était l'un des seuls qui ait dit — et c'est pourquoi on s'est entendu sur le fait qu'il y aurait un sénat et son pendant — que la seule façon pour nous de préserver notre hégémonie culturelle et linguistique dans le Bas-Canada, parmi les francophones, c'est si nous avons plus de deux partis. Évidemment, on tirait cela de l'expérience, parce qu'il y avait eu une impasse entre le Haut-Canada et le Bas-Canada.

La sénatrice Frum : Était-ce votre intention d'habiliter, plus que le système actuel le permet, les sénateurs individuels?

La sénatrice McCoy : Non. Ciel. Pourquoi voudrais-je le faire? Je pense, toutefois, que nous serions ainsi encouragés à améliorer le niveau et le degré d'examen des projets de loi. Je pense que nous devrions devenir plus raffinés. Comme je persiste à le dire, nous avons les cerveaux pour le faire, et je vous inclus parmi ceux-là. Nous avons affaire à des personnes très intelligentes ici.

Le président : J'aimerais mettre fin à la séance.

Je vous remercie, sénatrice McCoy. Nous avons eu droit à une excellente discussion.

Je souhaite le reconnaître une fois de plus : la raison pour laquelle nous tenons ces débats libres où les gens ne se coupent pas la parole — ce qui je le sais peut devenir parfois frustrant — c'est qu'il s'agit d'une façon de créer un consensus au sujet d'enjeux.

This discussion today has helped me, as chair, to see a direction to where we're going. That's why we have the free-wheeling discussion. I know it's frustrating, but we always try to have an hour and a half for this. This has been very helpful.

Thank you very much, senator.

Senator McCoy: I didn't find it frustrating; I found it stimulating. I appreciate the opportunity for the lively debate. Thank you very much.

The Chair: It was stimulating. So I can go home now and write part of the report.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Wednesday, November 23, 2016

The Special Senate Committee on Senate Modernization met this day at 12:01 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.

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 past few weeks, we have been hearing from the leadership of the different Senate caucuses and groups. In my invitation to each of them, I asked them to reflect on the following questions; the same ones were posed to each of the leaders, I should point out: Do you believe that political party caucuses have a role and a future in the Senate? Does a modern Senate need governmental representation? Does a modern Senate need an official opposition or any opposition groups? What changes do you feel are required to our rules or practices?

Today I'm pleased to welcome our next witnesses, Professor Bruce Hicks and Professor David Docherty, who will each be making brief presentations, followed by a period of questions and answers on the same general questions.

Dr. Hicks' primary research focus is on formal institutions of governance, constitutions, legislatures, courts, governments, and federalism in developed countries like Canada, the U.S., the U.K., Australia, New Zealand and Europe. More specifically, he has been researching institutional change.

Dr. Docherty is the ninth president of Mount Royal University, and the author of numerous books and articles on Canadian politics. Of particular interest to many might be his chapter in an Australian publication entitled *Restraining Elective*

Cette discussion aujourd'hui m'a aidé, à titre de président, à voir la direction dans laquelle nous nous engageons. Voilà pourquoi nous avons ces débats libres. Je sais que c'est frustrant, mais nous devons tout le temps y consacrer une heure et demie. Ce débat a été très utile.

Je vous remercie beaucoup, sénatrice.

La sénatrice McCoy : Je n'ai pas trouvé cela frustrant; j'ai trouvé le tout stimulant. Je suis reconnaissante de l'occasion de participer à un débat aussi vivant. Je vous remercie beaucoup.

Le président : C'était stimulant. Je peux maintenant aller à la maison et rédiger une partie du rapport.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le mercredi 23 novembre 2016

Le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat se réunit aujourd'hui, à 12 h 1, pour examiner les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel.

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

Le président : Mesdames et messieurs, la séance du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat est ouverte. Notre séance d'aujourd'hui est publique.

Au cours des dernières semaines, nous avons entendu les dirigeants des différents groupes et caucus du Sénat. Dans l'invitation que j'ai transmise à chacun d'eux, je leur ai demandé de réfléchir aux questions suivantes, lesquelles ont été posées à chacun des leaders — je le souligne. Croyez-vous que les caucus des partis politiques ont un rôle à jouer au Sénat et croyez-vous qu'ils ont un avenir devant eux? Un Sénat moderne a-t-il besoin d'une représentation gouvernementale? Un Sénat moderne a-t-il besoin d'une opposition officielle ou de groupes d'opposition? Quels changements devrions-nous apporter à nos règles ou à nos usages?

Aujourd'hui, j'ai le plaisir d'accueillir nos prochains témoins, MM. Bruce Hicks et David Docherty. Chacun fera un bref exposé, après quoi nous tiendrons notre période de questions et de réponses sur les mêmes enjeux généraux.

Les recherches de M. Hicks portent principalement sur les institutions de gouvernance officielles, les constitutions, les législatures, les tribunaux, les gouvernements et le fédéralisme dans les pays développés comme le Canada, les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les pays d'Europe. Il se penche plus particulièrement sur le changement institutionnel.

M. Docherty est le neuvième président de l'Université Mount Royal et il a signé de nombreux livres et articles sur la politique canadienne. Vous serez sans doute plusieurs à vous intéresser au chapitre qu'il a rédigé et qui est inclus dans une publication

Dictatorship: The Upper House Solution, wherein Dr. Docherty explains the merits of having upper chambers in Canadian provinces. We will not let that get out.

Gentlemen, we appreciate your appearance before us today. Dr. Docherty, I invite you to begin your presentation, to be followed by Dr. Hicks.

David Docherty, President, Mount Royal University, as an individual: Thank you very much, Mr. Chair. As someone whose first academic love has been the study of Canadian assemblies, I thank you for asking me here. I admit that since moving into administration, first as a dean and then as a university president some dozen years ago, I've moved a little bit away from spending time studying my first love, Canadian legislatures and assemblies.

I would also qualify that by saying I am in wonderful company both today and among those academics you met and heard from in your first report. Those very intelligent individuals are no doubt on top of the literature in a way that I don't think I have been as much recently, given my role.

Thus I think my remarks are primarily observations and thoughts based more on my earlier writings and experience. I will not have a lot of detailed comments at this stage of my presentation, but I'll be brief on the details of what the committee is looking at and will try keep this more broadly focused on the Senate and how any changes must not alter what I believe are the many positive features and activities of the Red Chamber. In fact, I think this is the most critical thing we should be concerned about.

Let me begin with the following comment: This is not about the recent U.S. elections, but I think it's a trend taking place in legislatures and elections across North America. I firmly believe that the Canadian Senate is quickly becoming the last bastion of civil political discourse in North America. My concern is that as we move forward you're at a critical juncture in the evolution of the Canadian Senate, and my hope is that you don't lose that, that you remain a beacon of how bright individuals can discuss ideas with dignity and respect for each other. I really encourage you, as you move forward in your changes and looking at how to organize yourself, to keep that front and centre. I think that Canadians are looking for respect in our representative institutions, and this is a great opportunity for the Senate to display the type of respect that actually should be the hallmark of Canadian representative discussions. I would ask you to keep that in mind when you deliberate about what you're doing.

In addressing the questions the Senate asked, my perspective is on how it can do those things and how changes would impact what I believe the Senate does so well.

australienne intitulée *Restraining Elective Dictatorship: The Upper House Solution*. Il y explique qu'il serait avantageux d'avoir des Chambres hautes dans les provinces canadiennes. Nous n'allons pas laisser fuir cette information.

Messieurs, nous vous savons gré de votre présence aujourd'hui. Monsieur Docherty, je vous invite à nous présenter votre exposé, et M. Hicks suivra.

David Docherty, président, Université Mount Royal, à titre personnel : Merci beaucoup, monsieur le président. Dans mes études universitaires, mon premier amour a été l'étude des assemblées canadiennes, alors je vous remercie de m'avoir invité. J'admets que mon passage, il y a une douzaine d'années, au domaine administratif, d'abord en tant que doyen, puis en tant que président d'université, m'a empêché de continuer à me consacrer à mon premier amour, soit l'étude des législatures et des assemblées canadiennes.

Je tiens à préciser que je suis en excellente compagnie, aussi bien aujourd'hui, parmi vous, que parmi les universitaires que vous avez rencontrés et entendus dans le cadre de votre premier rapport. Ces personnes très intelligentes sont à n'en pas douter parfaitement au fait de tous les ouvrages sur la question, et ce, nettement plus que moi, en raison de mon rôle.

Mes propos sont donc principalement des observations et des pensées qui se fondent plutôt sur mes écrits et mon expérience antérieurs. Je ne donnerai pas beaucoup de précisions dans mon exposé, mais je donnerai des précisions sur ce que le comité étudie et je vais essayer de garder généralement le cap sur le Sénat et sur l'importance de ne pas changer les nombreuses caractéristiques et activités que j'estime très positives de la Chambre rouge. En fait, je pense que c'est l'aspect très important qui devrait nous préoccuper.

Je vais commencer par un commentaire. Il n'est pas question des élections américaines, mais je pense qu'il y a une tendance partout en Amérique du Nord, concernant les législatures et les élections. Je crois fermement que le Sénat du Canada devient rapidement le dernier bastion d'un discours politique civilisé en Amérique du Nord. Je crains que nous en soyons maintenant à un point critique dans l'évolution du Sénat du Canada, et j'espère que vous n'allez pas perdre cela et que vous allez continuer d'illustrer comment des personnes brillantes peuvent discuter d'idées avec dignité et dans le respect mutuel. Je vous encourage vraiment, dans vos efforts de changement et d'organisation, à mettre cela à l'avant-plan. Je crois que les Canadiens souhaitent que le respect règne dans les institutions qui les représentent, et c'est une formidable occasion pour le Sénat de faire montre du genre de respect qui devrait caractériser les discussions des représentants du Canada. Je vous demande de garder cela à l'esprit dans vos discussions sur ce que vous allez faire.

Pour répondre aux questions posées par le Sénat, j'adopte la perspective de la façon dont il peut faire ces choses et de la façon dont les changements auraient des effets sur ce que le Sénat fait si bien d'après moi.

So, very quickly, what do I think the Senate does so well? I think it checks and, when necessary, alters legislation: its scrutiny and accountability function. You don't fine-tune legislation, but you certainly alter it and discuss it and scrutinize what the government does.

In most cases, the voice of sober second thought is more correctly the ear of the people and the voice of reason. If there were not a Senate, then this would have to be done elsewhere, and I fear it would be done far outside the light of the public eye, so I think what you are doing in that regard is very important. In many cases the Senate needs to do far more than alter legislation. Some years ago I looked at significant legislation, including the Clarity Act and the magazine tariff legislation, and I compared the House of Commons hearings to the Senate committee hearings on those matters.

What I found, though it was not necessarily remarkable to me, was that the Senate committees heard from more witnesses, spoke to the them and asked more questions and made more cross-partisan changes to the legislation in all cases than the House of Commons committees did. It was no big surprise when your clerk, Charles Robert, was far more eloquent than saying, "I told you so," but he made the case that this was not surprising to many.

I think this is important. I think it's what you do well. You represent communities, and in some cases it may be regional. You represent communities of interest and have no territorial defined interest. I have not looked at the numbers recently, but in work I did earlier it was clear that the Senate was more representative of the Canadian demographic than any elected body was, and I think that's important. Senators have a responsibility to represent the Canadian demographic both figuratively and substantively.

I think senators also have a unique opportunity to represent policy interests. As senators, you have an important platform that even royal commissions would envy. Historically, senators have had a great opportunity to use the position and resources given them to be expert policy advisers to the government and the Canadian people. From Keith Davey and his work in the print media to Senator Kirby on health care and Senator Kenny on security, senators have used their position to inform Canadians.

If you just compare for a minute the Romanow Commission on health care with the Kirby report, both were excellent pieces of work, very thoughtful and helpful, but I would argue that, once completed, the royal commission did not have a platform to stay in the public mind the way the Kirby report did. That's very important, and I think we should keep it in mind.

Donc, très rapidement, qu'est-ce que le Sénat fait si bien, d'après moi? Je crois qu'il vérifie et, au besoin, modifie les projets de loi : sa fonction d'examen et de responsabilité. Vous ne peaufinez pas les projets de loi, mais vous les modifiez, en discutez et scrutez ce que le gouvernement fait.

La plupart du temps, l'expression d'un deuxième avis pondéré est plutôt l'oreille du peuple et la voix de la raison. Sans Sénat, il faudrait que cela se fasse ailleurs, et je crains que cela se fasse bien loin du regard du public. Je pense donc que ce que vous faites sur ce plan est très important. Dans bien des cas, le Sénat doit faire beaucoup plus que modifier les mesures législatives. Il y a quelques années, j'ai examiné des projets de loi importants, soit la Loi sur la clarté et les mesures législatives visant les tarifs relatifs aux magazines, et j'ai comparé les audiences des comités de la Chambre des communes et du Sénat sur ces questions.

Ce que j'ai constaté, même si cela ne me semblait pas nécessairement remarquable, c'est que les comités sénatoriaux ont entendu plus de témoins, parlé à plus de témoins, posé plus de questions et apporté plus de modifications proposées par toutes les allégeances politiques que les comités de la Chambre des communes, et ce, dans tous les cas. L'éloquence de votre greffier, Charles Robert, n'est pas étonnante, précisant que peu de gens trouvaient cela surprenant, plutôt que de se contenter de dire : « Je vous l'avais bien dit. »

Je crois que c'est important. Je crois que c'est ce que vous faites bien. Vous représentez les collectivités et, dans certains cas, c'est régional. Vous représentez des communautés d'intérêts et n'avez pas d'intérêts de nature territoriale. Je n'ai pas regardé les nombres, récemment, mais il ressortait clairement du travail que j'ai fait antérieurement que le Sénat était plus représentatif de la population canadienne que n'importe quelle assemblée électorale, et j'estime que c'est important. Les sénateurs ont la responsabilité de représenter la population canadienne, aussi bien figurativement qu'en substance.

Je pense que les sénateurs ont aussi une occasion unique de représenter les intérêts stratégiques. En tant que sénateurs, vous avez une tribune importante que même les commissions royales envieraient. Historiquement, les sénateurs ont la formidable possibilité d'utiliser leur position et leurs ressources pour agir à titre d'experts-conseils stratégiques auprès du gouvernement du peuple canadien. De Keith Davey, avec son travail dans la presse écrite, au sénateur Kirby en matière de soins de santé, en passant par le sénateur Kenny en matière de sécurité, des sénateurs ont utilisé leur position pour informer les Canadiens.

Comparez simplement le rapport de la Commission Romanow sur l'avenir des soins de santé au Canada avec le rapport Kirby. Ce sont deux excellents rapports, très approfondis et utiles, mais je dirais que le rapport de la commission royale n'a pas eu la tribune lui permettant de demeurer présent dans l'esprit du public de la même façon que le rapport Kirby. C'est très important, et je crois que nous devons garder cela à l'esprit.

When we look through these eyes at the challenges facing the Senate, how will changes impact the ability of the Senate to perform these tasks?

Do political party caucuses have a role and a future in the Senate? Putting this more simply, is the important number 2, 3 or 105? And I think that 105 is probably an unreasonable way to organize a body, but I think we have to ask what is that appropriate number?

In terms of doing the work mentioned above, I think the organizing number is irrelevant; 105 can do the work of those three important things I talked about just as easily as two or three can. But in terms of organizing itself, I think that number has to be smaller.

So does the modern Senate need government representation and official opposition or any opposition groups? Having said that the important number is 105, that would be difficult. I would argue that the Senate needs some caucuses, as it needs some way to officially organize itself, to staff Internal Economy and the Selection Committee, but I would suggest that it does not have to be based on the results of an election to send representatives to the lower house. It can be, but it doesn't have to be. One of the primary duties, for example, of the Governor General is to ensure there is a party in the lower house that can make the government work. Should that not be the case, the Governor General may call an election or may see if there is another party in the lower house that can make government work.

The Governor General does not turn to the Senate for that function, because that's not the Senate's role. So having an opposition or government caucus in the Senate is not as critical to performing some of those roles.

Calling ministers to answer questions in the Senate can provide accountability without a government or opposition organizational caucus.

So what should form the basis of organizing caucuses? It could be party identification. It could be a coalition of independent members.

It could be region; after all, one of the fundamental responsibilities of the Senate is to represent Canada's regions, and there would be some rationale to this. One of the consequences would be introducing intrastate federalism to Canada in a manner not dissimilar to the United States. This might be a nice counterweight to our present system of interstate federalism, with premiers representing the provinces in the national capital.

But regional caucuses could require senators to subsume ideological ties under the interests of the regions, and I don't think this is necessarily helpful. It may also spark regional debates within the Senate, and I don't think that is necessarily helpful for

Compte tenu des défis auxquels le Sénat fait face, dans cette perspective, quels effets les changements auront-ils sur la capacité du Sénat d'accomplir ces tâches?

Est-ce que les caucus des partis politiques ont un rôle à jouer au Sénat et croyez-vous qu'ils ont un avenir devant eux? Simplifions les choses : est-ce que le nombre important est 2, 3 ou 105? Je pense que 105 représente probablement une façon déraisonnable d'organiser une institution, mais je crois qu'il faut se demander quel est le nombre approprié.

En ce qui concerne le travail que j'ai mentionné, je crois que le nombre n'est pas pertinent : 105 personnes peuvent accomplir le travail requis pour les trois choses importantes dont j'ai parlé, et ce, aussi bien que 2 ou 3 regroupements. Cependant, sur le plan de l'organisation, je pense que le nombre doit être inférieur.

Donc, un Sénat moderne a-t-il besoin d'une représentation gouvernementale, d'une opposition officielle ou de groupes d'opposition? Ce serait difficile, étant donné que le nombre important est 105. Je dirais que le Sénat a besoin de caucus, car il lui faut une façon de s'organiser officiellement, de doter les postes au Comité de la régie interne et au Comité de sélection, mais je ne crois pas nécessaire que cela se fonde sur les résultats d'élections qui désigneraient des représentants à la Chambre basse. C'est possible, mais ce n'est pas nécessaire. L'une des principales responsabilités du gouverneur général, par exemple, est de veiller à ce qu'il y ait, à la Chambre basse, un parti capable de faire fonctionner le gouvernement. Si ce n'est pas le cas, le gouverneur général peut déclencher des élections ou déterminer si un autre parti à la Chambre basse peut faire fonctionner le gouvernement.

Le gouverneur général ne s'adresse pas au Sénat pour cette fonction, parce que ce n'est pas le rôle du Sénat. Il n'est donc pas aussi crucial d'avoir au Sénat des caucus des groupes d'opposition ou du gouvernement, pour certaines responsabilités du Sénat.

Demander à des ministres de venir répondre aux questions du Sénat peut assurer la responsabilité sans caucus du gouvernement ou de l'opposition.

Qu'est-ce qui pourrait servir de base à une organisation en fonction de caucus? Ce pourrait être l'appartenance à un parti. Ce pourrait être une coalition de membres indépendants.

Ce pourrait être la région; après tout, l'une des responsabilités fondamentales du Sénat est de représenter les régions du Canada, alors ce serait justifié. L'une des conséquences de cela serait l'instauration d'un fédéralisme intraétatique au Canada, un peu comme aux États-Unis. Cela pourrait être un bon contrepoids à notre fédéralisme interétatique actuel, avec les premiers ministres qui représenteraient les provinces dans la capitale nationale.

Cependant, avec des caucus régionaux, les sénateurs seraient obligés de faire passer leurs liens idéologiques après les intérêts des régions, et je ne pense pas que ce serait nécessairement utile. Cela pourrait aussi être la cause de débats régionaux au Sénat, et

the pan-Canadian solutions we're looking for as a country, either. Regions are not homogenous, and caucuses might end up voting on a partisan basis within those regions.

So I'm not too sure that regional caucuses are necessarily helpful. In fact, I think that may exacerbate a bit of a problem.

It could be floating caucuses. This would require some kind of structure, or reorganizing of how resources are provided to the caucuses that are more fluid than they are stable.

Policy caucuses are also possible, but they're likely to be very diffuse and not helpful in organizing.

So what are the solutions? I will say this, senators: I'm evangelical when it comes to the role of the Senate; I'm a bit more agnostic on how you should organize yourselves.

But as the president of a university, I would say this: The Senate reminds me an awful lot of my tenured faculty, in that you get a lot of bright people in a room, and they are very hard to organize. But if you get it right with a lot of smart people, they're going to answer questions they ask themselves and they're going to do good work.

So the question is how do you try to provide the right kind of structure and framework to allow people to do the work they're trying to do? I think that's what we have to keep in mind as we start to move forward, because I'm very passionate about the work you do.

I think that some organization is necessary. I think partisan organization is absolutely fine and appropriate. It may be the simplest way, but I'm not necessarily sure you need a government versus an opposition partisan organization, because as we've known from the past, the Senate has often had government parties that are in the minority and not the majority and they'll switch back and forth. I think a partisan basis and other ways to hold the government to account without a government caucus in the Senate would be a very helpful way of moving forward.

That's what I have to say by way of introductory remarks. I look forward to Dr. Hicks' words and a discussion afterwards. Thank you, Mr. Chair.

Bruce Hicks, Adjunct Professor, Glendon School of Public and International Affairs, York University, as an individual: Hopefully, I won't overlap too much with what my colleague has said. He, being a university administrator, has seemed to actually have been typed up, whereas I have some fast notes. I hope they'll congeal into something constructive.

When I was doing my masters, I had a professor of the theory of empirical research. In the very last class, he canvassed the students to see what they thought was the most overused word in

je ne pense pas que ce soit utile pour les solutions pancanadiennes recherchées pour le pays non plus. Les régions ne sont pas homogènes, et les caucus pourraient finir par voter d'une manière partisane au sein des régions.

Je ne suis donc pas convaincu que des caucus régionaux seraient utiles. En fait, je crois que cela pourrait exacerber un problème.

Les caucus pourraient être flottants. Il faudrait pour cela une structure, ou la réorganisation de l'affectation des ressources aux caucus de sorte qu'elles soient plus fluides que stables.

Des caucus politiques sont aussi possibles, mais ils risquent d'être très diffus et de ne pas être utiles à des fins d'organisation.

Donc, quelles sont les solutions? Mesdames et messieurs les sénateurs, je dirai ceci : je suis évangélique quand il est question du rôle du Sénat, mais je suis plutôt agnostique concernant la façon dont vous devriez vous organiser.

En tant que président d'une université, voici ce que je peux vous dire. Le Sénat me fait beaucoup penser à mon corps professoral : vous avez dans une pièce un grand nombre de personnes brillantes, mais fort difficiles à organiser. Cependant, si vous faites la bonne chose avec un grand nombre de personnes brillantes, elles vont répondre à leurs propres questions et vont faire de l'excellent travail.

La question est donc de savoir comment fournir la bonne structure et le bon cadre qui permettront aux gens de faire le travail qu'ils essaient de faire. Je pense que c'est ce qu'il faut avoir à l'esprit, car le travail que vous faites m'anime énormément.

Je crois qu'il faut une forme d'organisation. Je pense qu'une organisation de nature partisane est tout à fait correcte et pertinente. C'est peut-être la façon la plus simple, mais je ne suis pas nécessairement convaincu qu'il vous faut une organisation mettant en présence le gouvernement et l'opposition, car nous savons par expérience que les sénateurs représentant le gouvernement ont souvent été minoritaires, et que cela peut beaucoup bouger. Je crois que pour l'avenir, une organisation de nature partisane conjuguée à d'autres façons de tenir le gouvernement responsable serait valable.

C'est ce que j'avais à vous dire en guise de déclaration liminaire. Je suis impatient d'entendre les propos de M. Hicks et de participer à la discussion qui suivra. Merci, monsieur le président.

Bruce Hicks, professeur adjoint, École d'affaires publiques et internationales de Glendon, Université York, à titre personnel : J'espère que mes propos ne chevaucheront pas trop ceux de mon collègue. Il est un administrateur d'université, alors son allocution semblait toute tapée, tandis que moi, je n'ai que de petites notes. J'espère qu'elles vont se réunir en quelque chose de constructif.

Quand je faisais ma maîtrise, j'avais un professeur qui enseignait la théorie de la recherche empirique. Au dernier cours, il a sondé les étudiants pour savoir ce qu'ils estimaient être

political science. The general consensus, after some discussion, was “democracy.” As Oxford University professor Bernard Crick puts it, this is a very promiscuous word. We use it to justify all sorts of things, whether it’s majority rule, the rights of minorities or a system of government. Name a communist country that doesn’t have the word “democratic” somewhere in its title.

I would say that a close second to that, at least in Canada, is “responsible government.” We similarly use the term to hide a multitude of sins and to justify outcomes.

My concern is that this term becomes overused and misused.

Ultimately, responsible government was about government formation. A. V. Dicey, who was a legal scholar in the United Kingdom, and rather prolific, wrote all the main texts for law school and was therefore able to influence several generations of lawyers coming through. He felt strongly that you could splice democratic principles onto a system that had emerged in medieval times. So we see the emergence of constitutional conventions that constrained the Governor General or the Crown, in the case of England, in how decisions are made.

But ultimately, those conventions, when it comes to government, have to do with the House of Commons and they have to do with government formation. The main principle is, first and foremost, that the Prime Minister must have the confidence of the House of Commons.

Then there’s also a belief that there should be a government in waiting, an official opposition that could, in theory, step in and take over should the government lose the confidence. In Canada, we’ve never actually switched political parties; we hold elections because prime ministers prefer to roll the die. But that is the concept behind a government in opposition in the House of Commons.

There’s no justification for that structure in the upper chamber, except that it’s simple. It is something that people are familiar with, whether they trained in law school and they like the adversarial approach of two sides arguing an issue, or they cut their teeth in political parties or even in the House of Commons and are familiar with those structures. For the longest time, when the two caucuses were together, it was convenient, structurally, in that they could share information when it came to legislation.

But responsible government is not centred in the upper chamber, and there is no inherent requirement that those structures exist within the chamber.

What is important are the legislative principles that Bourinot and Beauséne point out at the very beginning of their treatises on parliamentary government. The two most important of those,

le mot le plus mal utilisé en science politique. Après discussion, les étudiants se sont mis d’accord pour dire que c’était « démocratie ». Comme le dit Bernard Crick, professeur à l’Université d’Oxford, ce terme sous-entend beaucoup de choses, que ce soit la règle de la majorité, les droits des minorités ou un système de gouvernement. Nommez un pays communiste qui n’a pas le mot « démocratique » dans son nom.

Je dirais que l’expression qui arrive tout de suite après, c’est « gouvernement responsable ». Nous utilisons cette expression aussi bien pour masquer une multitude de péchés que pour justifier des résultats.

Ce qui me préoccupe, c’est la surutilisation et la mauvaise utilisation de cela.

Au bout du compte, on parle de « gouvernement responsable » pour la formation d’un gouvernement. A. V. Dicey, qui était un professeur de droit au Royaume-Uni et qui a été plutôt prolifique, a écrit tous les principaux textes pour l’école de droit et a pu, par conséquent, influencer plusieurs générations d’avocats. Il était fermement d’avis que vous pouviez aboutir les principes démocratiques à un système qui avait émergé à l’ère médiévale. Nous voyons donc l’émergence de conventions constitutionnelles qui restreignent le gouverneur général ou la couronne, dans le cas de l’Angleterre, concernant les prises de décisions.

Cependant, en fin de compte, ces conventions, quand il est question du gouvernement, sont liées à la Chambre des communes et à la formation du gouvernement. Le principe premier est, d’abord et avant tout, que le premier ministre doit avoir la confiance de la Chambre des communes.

Puis on croit aussi qu’il devrait y avoir un gouvernement en attente, une opposition officielle qui pourrait, en théorie, prendre le relais si le gouvernement perdait la confiance de la Chambre. Au Canada, en fait, nous n’avons jamais changé de parti politique; nous tenons des élections parce que les premiers ministres préfèrent lancer les dés. Mais il s’agit là du principe derrière un gouvernement formé par l’opposition, à la Chambre des communes.

Rien ne justifie cette structure à la Chambre haute, outre le fait qu’elle soit simple. Les gens connaissent cela, que ce soit les personnes formées à l’école de droit qui aiment l’approche conflictuelle où les deux côtés débattent d’une question, ou les personnes qui se sont fait les dents dans des partis politiques ou, même, à la Chambre des communes, et connaissent ces structures. Très longtemps, quand les deux caucus étaient ensemble, c’était pratique, sur le plan de la structure, car ils pouvaient se communiquer de l’information sur les mesures législatives.

Cependant, ce n’est pas à la Chambre haute que le gouvernement responsable siège, et rien n’exige de façon inhérente que ces structures existent au Sénat.

Ce qui importe, ce sont les principes législatifs que Bourinot et Beauséne soulignent au tout début de leurs ouvrages sur le parlementarisme. Les deux plus importants principes, d’après

I would say, are some sort of way to effect government business in an expedited fashion, while at the same time ensuring the rights of the minority in the chamber are respected. Those are the fundamental principles that should be guiding whatever structure emerges to decide who serves on what committee and how resources are allocated.

Following on that, do we need a leader of the government in the Senate? I would suggest to you that, historically, the Speaker of the Senate was always the leader of the government. Constitutionally, that individual is actually appointed on the advice of the Prime Minister. But if you go back to colonial times, the Speaker actually sat in on cabinet meetings. The Lord Chancellor had the same function with the House of Lords. It was that person who was on the government payroll and therefore had to ensure that government business was put forward before the chamber.

So you need some sort of mechanism to put legislation before the chamber, whether you do it through the Speaker; through a Government Representative, which is the new experiment that's taking place; or you simply find bill sponsors within the upper chamber who will advance legislation on behalf of the government, assuming that the rules then have, as a priority, a certain amount of time each day to transact government business, while at the same time having a small portion of time to deal with private members' bills and ensure that the interests of the minority are represented.

By extension, equally we don't need an opposition, at least an official opposition. People will oppose. That is part of our legislative history. In fact, whether we're talking about England around the civil war or we're talking colonial Canada, it was actually the lower chamber that tended to oppose the Crown in a lot of the things it wanted to do, and you had a division between the two chambers, with the lower chamber representing the people and the upper chamber representing the Crown.

There will always be some form of opposition, especially when people are appointed until age 75. I suspect this body will have no shortage of people who will want to question legislation and challenge some of the ideas being advanced by the government of the day, whatever political stripe it is.

To the broader question of political parties, I would agree with Professor Docherty that political parties provide an easy mechanism for organization. I think that's why it is so attractive. If you have the party leadership meeting either on the Internal Economy Committee or the Selection Committee, it's a fairly simple process whereby all the spoils of seats on committees and resources are decided by the party leadership.

The ugly side to that is that frequently we've seen where whips and government leaders have punished their members for failing to behave in a proper fashion, whether it's voting on legislation or

moi, sont de réaliser d'une manière accélérée les affaires émanant du gouvernement tout en veillant au respect des droits des minorités de la Chambre. Il devrait s'agir des principes directeurs de la structure qui émergera, concernant la décision relative aux personnes qui siégeront à des comités, et la façon dont les ressources seront affectées.

Dans cette même veine, doit-on avoir un leader du gouvernement au Sénat? Je vous dirais que le Président du Sénat a toujours été le leader du gouvernement. Du point de vue constitutionnel, cette personne est en fait nommée sur la recommandation du premier ministre. Mais si on remonte à l'époque coloniale, le Président participait aux réunions du Cabinet. Le lord chancelier assumait la même fonction au sein de la Chambre des lords. Cette personne était payée par le gouvernement et, par conséquent, elle devait s'assurer que les affaires du gouvernement étaient présentées à la Chambre.

On a donc besoin d'un mécanisme pour présenter des projets de loi au Sénat, que ce soit par l'intermédiaire du Président ou d'un représentant du gouvernement, ce qui est une nouveauté; ou on fait simplement appel à des parrains qui vont saisir le Sénat de mesures législatives au nom du gouvernement, en supposant que les règles prévoient une certaine période de temps chaque jour pour traiter prioritairement des affaires du gouvernement, mais aussi une petite période de temps pour discuter des projets de loi d'initiative parlementaire et veiller à ce que les intérêts de la minorité soient représentés.

Par conséquent, je ne crois pas qu'on ait besoin d'une opposition, du moins, d'une opposition officielle au Sénat. Il y a des gens qui vont s'opposer. Cela fait partie de notre histoire législative. En fait, qu'il s'agisse de l'Angleterre pendant la guerre civile ou du Canada à l'époque coloniale, c'était généralement la Chambre basse qui s'opposait à la Couronne dans beaucoup de cas, et il y avait une division entre les deux Chambres, puisque la Chambre basse représentait la population et la Chambre haute représentait la Couronne.

Il y aura toujours une certaine forme d'opposition, surtout lorsque les gens conservent leur poste jusqu'à l'âge de 75 ans. Je soupçonne qu'il ne manquera pas de gens au sein de cette institution pour contester les mesures législatives et les idées proposées par le gouvernement du jour, quelle que soit son allégeance politique.

Cela nous amène à la question plus large des partis politiques. Je suis d'accord avec le professeur Docherty pour dire que les partis politiques sont un moyen facile d'organiser les sénateurs. Je pense que c'est ce qui explique pourquoi c'est si attrayant. Si les dirigeants des partis siègent au Comité de la régie interne ou au Comité de sélection, ils décident de la répartition des sièges au sein des comités et des ressources, et c'est relativement simple.

Par contre, on a souvent vu les whips et les chefs de gouvernement punir leurs membres pour ne pas s'être comportés de façon adéquate, que ce soit au moment de voter sur un projet de

just generally not being a good team player. I think of poor John Turner's office in the attic of Confederation Building because David Dingwall said he spoke out of turn.

Those are not the exceptions, and they are not necessarily the rules, but they exist where the party whips and the party leadership have used their control over resources and the agenda to punish people. That is the ugly side to it that gives me pause.

Political parties are a new phenomenon. In the United Kingdom they began to re-emerge after the Reform Act. They were mechanisms for getting people elected to the lower chamber, ways of raising money, and as the franchise got cleaned up and you didn't have rotten boroughs anymore and you had to wage proper campaigns, political parties started to emerge as central to the organizational structure, at least of the lower chamber.

If we go back to 1867, and even before that, if you go to the Conservative website or the Liberal website, they trace their history all the way back to Confederation and beyond. I don't know if it's still true, but on the Liberal website they claim to be the party of George Brown, and the Conservatives claim to be the party of Sir John A. Macdonald.

Sir John A. Macdonald would have eschewed this sort of notion. He spent most of his career rather cleverly claiming to be the head of a coalition government, whether it was the Province of Canada or after Confederation when he was the first Prime Minister, as he called himself a Liberal-Conservative.

The first people appointed to the upper chamber came from the legislative councils of the provinces. Most of them sat as Liberal-Conservatives. He promised in the Confederation debates that he would appoint with some sort of tacit respect for what the party divisions were within each of the provincial legislatures. Alexander Mackenzie, when he finally came to power, complained that he hadn't lived up to that commitment, but he at least went through the motions.

A lot of these legislative councillors served in both bodies. They served in the provincial upper chamber as well as the federal upper chamber. The Senate of Canada was able to function when there was very loose party identification, and it helped to contribute a lot to the emergence of a new nation.

I don't know that there's an inherent argument for political parties, but I'll go with Professor Docherty and say I'm not vehemently opposed to them, either. People will caucus or group along multiple lines. If you look at the United States Senate, there's a petroleum caucus, a black caucus, a women's caucus, a caucus on almost everything where people get together on issues that are of concern to them. I think that's going to be natural in some sort of body where you're discussing policy and legislation.

loi ou simplement par manque d'esprit d'équipe. Je pense notamment au bureau du pauvre John Turner, qui était situé dans le grenier de l'édifice de la Confédération, parce que David Dingwall avait jugé qu'il avait tenu des propos déplacés.

Ce n'est pas nécessairement l'exception ni la règle, mais cette pratique existe. Les whips et les dirigeants des partis ont pu exercer leur contrôle sur les ressources et le programme pour punir des gens. C'est le côté moins reluisant du système.

Les partis politiques sont un phénomène relativement récent. Au Royaume-Uni, ils ont refait surface après l'adoption de la Loi sur la réforme. Ils étaient des mécanismes permettant d'élire des gens à la Chambre basse, de lever des fonds, et à mesure que le droit de vote s'étendait, qu'il n'y avait plus de bourgs pourris et qu'il fallait mener de bonnes campagnes électorales, les partis politiques ont commencé à s'établir comme le pivot central de la structure organisationnelle, du moins pour la Chambre basse.

Si on remonte à 1867, et même avant, sachez que lorsqu'on va sur le site web du Parti conservateur ou du Parti libéral, on peut retracer leur histoire jusqu'à la Confédération et même au-delà. J'ignore si c'est encore le cas, mais sur leur site web, les libéraux affirmaient être le parti de George Brown, et les conservateurs, celui de sir John A. Macdonald.

Sir John A. Macdonald aurait été contre cette idée. Presque toute sa carrière, il a prétendu être le chef d'un gouvernement de coalition, que ce soit à l'époque du Canada-Uni ou après la Confédération, lorsqu'il était le premier premier ministre, et qu'il se considérait lui-même comme un libéral-conservateur.

Les premières personnes qui ont été nommées à la Chambre haute venaient des conseils législatifs des provinces. La plupart d'entre elles étaient des libéraux-conservateurs. Il avait promis, dans le cadre des débats sur la Confédération, qu'il nommerait les personnes en respectant les divisions au sein de chacune des assemblées législatives provinciales. Alexander Mackenzie, lorsqu'il est enfin arrivé au pouvoir, s'est plaint que cet engagement n'avait pas été respecté, mais au moins, il avait fait un effort.

Bon nombre des conseillers législatifs servaient aux deux endroits, dans la Chambre haute provinciale et dans la Chambre haute fédérale. Le Sénat du Canada fonctionnait à une époque où les partis étaient encore mal définis et a grandement contribué à la création d'une nouvelle nation.

Je ne sais pas si on peut défendre l'existence des partis politiques, mais tout comme le professeur Docherty, je ne m'oppose pas fermement au concept. Les gens se réuniront ou formeront des regroupements en fonction de leurs idéologies. Si on prend le Congrès américain, par exemple, il y a un caucus sur le pétrole, un caucus noir, un caucus de femmes, bref, un caucus sur presque tous les enjeux qui préoccupent les gens. Je pense qu'il est naturel d'avoir des organisations pour discuter des politiques et des lois.

The idea of a regional caucus has been bandied about. I tend to respect Senator Pratte's concern that the two regions of Ontario and Quebec are problematic because they go along provincial lines, and you run the risk of the provincial government actually having undue influence over the caucus from their particular province. I don't think that's true for Atlantic senators or for the Western senators, but in the case of Ontario and Quebec I think that's true.

I wrote a month or so ago an article in the *Montreal Gazette*, where I raised the unique case that the reason we have 24 electoral regions in Quebec is that Alexander Galt, as a condition of giving a Canadian Senate, wanted to make sure the anglophones would be represented in the upper chamber. By definition, in the Quebec senators' caucus as a group, those anglophone voices are going to be in the minority. Are they better off perhaps caucusing issues with other senators from different regions — other minority senators, for example, like Acadians or francophone Manitobans — where they might have more in common in protecting minority language rights?

So there are other ways to do it. I'll throw this out and then we'll go to questions. There are also ways we can do this that don't require a formal structure that's put into the rules in terms of a caucus, in terms of how we divide up the spoils under that. This is going to be a transition period. Slowly the Senate is evolving. Its makeup today will not be the makeup in 10 years. It may revert depending on who is Prime Minister next, or it may continue on the trajectory of more independent senators, and we will see the demise of the Liberal caucus.

I don't think we have to solve all the problems immediately. At the same time, there are creative ways to solve problems. For example, two of the most important committees that I think most independent senators are concerned about are Internal Economy, Budgets and Administration and the Selection Committee. We could just as easily have the people voted onto those using single transferable balloting the way that the Canada West Foundation wanted the upper chamber voted on, and the way it is done in Australia, which is an electoral system that is designed to ensure different factions are represented, and have a diverse group on those two committees that in turn will select the membership of other committees and allocate resources.

We can be creative. For those of us who study electoral systems — and sadly that doesn't seem to include the House of Commons — we're fond of saying that there is no best or better electoral system and that there are as many electoral systems as there are system designers. I think there's room for creativity on how resources are allocated and how committee membership is chosen.

On a abordé l'idée des caucus régionaux. Je respecte la préoccupation du sénateur Pratte sur le fait que les régions de l'Ontario et du Québec poseraient problème parce qu'elles s'alignent sur les volontés de la province, et on court le risque que le gouvernement provincial ait une influence indue sur le caucus de leur province. Je ne crois pas ce soit vrai pour les sénateurs de l'Atlantique ou de l'Ouest, mais dans le cas de l'Ontario et du Québec, je crois qu'il en est ainsi.

Il y a environ un mois, j'ai écrit un article dans la *Gazette de Montréal*, dans lequel je disais que l'unique raison pour laquelle nous avons 24 régions électorales au Québec, c'est parce qu'Alexander Galt, comme condition pour nommer un Sénat canadien, voulait s'assurer que les anglophones sont représentés dans la Chambre haute. Par définition, dans le caucus sénatorial du Québec, les anglophones sont en minorité. Il vaudrait peut-être mieux qu'ils travaillent avec d'autres sénateurs de différentes régions — d'autres sénateurs en situation minoritaire, par exemple, comme les Acadiens ou les Manitobains francophones — afin de défendre les droits des minorités linguistiques, n'est-ce pas?

Par conséquent, il y a d'autres moyens d'y parvenir. Avant de passer aux questions, j'ajouterais qu'il y a des façons de procéder qui ne nécessitent pas une structure officielle prévue dans le Règlement, lorsqu'il s'agit du caucus et du partage des tâches. Ce sera une période de transition. Le Sénat évolue lentement. Sa composition d'aujourd'hui ne sera pas celle des 10 prochaines années. On pourrait revenir à une autre formule, selon qui sera le premier ministre à l'avenir, ou on pourrait continuer d'avoir de plus en plus de sénateurs indépendants et assister à la disparition du caucus libéral.

Je ne crois pas qu'il faut régler tous les problèmes tout de suite. Parallèlement, il y a des moyens créatifs de résoudre les problèmes. Par exemple, les deux plus importants comités qui préoccupent la plupart des sénateurs indépendants sont le Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration et le Comité de sélection. On pourrait facilement opter pour un mode de scrutin à vote unique transférable — comme la Canada West Foundation avait recommandé pour la Chambre haute, et comme c'est le cas en Australie —, qui est un système électoral qui permet de veiller à ce que toutes les différentes factions soient représentées et de créer un groupe au sein de ces deux comités qui, à son tour, choisira les membres des autres comités et affectera les ressources.

Nous pouvons être créatifs. Pour ceux d'entre nous qui examinent les systèmes électoraux — et malheureusement, cela ne semble pas inclure la Chambre des communes —, nous répétons souvent qu'il n'y a pas de système électoral idéal et qu'il y a autant de systèmes que de gens qui les conçoivent. Je pense qu'il faut faire place à la créativité dans l'affectation des ressources et dans la sélection des membres des comités.

One of them, perhaps the easiest since everyone is familiar, is to use political parties and graft on caucuses for the independent senators. There's simplicity in that, and it fits in with a system that most people are aware of.

Equally, creative people, and there is no shortage in this chamber, can come up with all sorts of solutions, especially if we approach this as we're looking for solutions to carry over the short to intermediary time, as opposed to solving all of the Senate's problems for generations to come.

The Chair: Thank you very much, Dr. Hicks.

We have a lengthy list, as you can well imagine. I'll read it, and then we will start with Senator Joyal, the deputy chair of the committee. So there's Senator Joyal, Senator McCoy, Senator McIntyre, Senator Frum, Senator Tannas, Senator Tkachuk, Senator Wells, Senator Eggleton, Senator Cools and Senator Mockler.

Let me also welcome two new senators, Senator Cormier from New Brunswick, and Senator Bovey from Manitoba.

Senator Joyal: Welcome, Professors Hicks and Docherty.

I would like to seize upon the point that Professor Docherty made that we are in a bicameral system of government. There are two chambers, and the Supreme Court, in its ruling of April 2014, has been very clear in that. It means that each house has a specific role to perform in our democratic system. Professor Hicks mentioned the responsible government that takes place in the chamber, and we all know that through the years — and there is an abundant bibliography about this — the executive branch of government has taken hold of the chamber.

The party system over there is overpowered. The government caucus is totally under the domination of the Prime Minister. I lived it myself when I was in that place. I've been a cabinet minister and a member of Parliament, and I don't think that has subsumed through the years. On the contrary, the hold of the executive branch of government on the chamber has become stronger over the years, to the point where the role of an MP is limited. I was going to say meaningless, but I won't go that far.

The Senate certainly has a role to play to counteract that. We're talking here about the exercise of power. That's essentially what it is. In designing the power the Senate can exercise, we have to take into account how we can best use that power to keep the government accountable, generally, to Canadians.

As you stated, when legislation is adopted in the other chamber — you used the case of the Clarity Act and there are other bills we can look to in the archives — the debate on difficult legislation has happened better in the Senate than in the other place. There's a reason for that. It was the same with the exercise we had on

L'une des solutions, possiblement la plus facile, étant donné que tout le monde la connaît bien, est d'utiliser les partis politiques et d'avoir des caucuses pour les sénateurs indépendants. C'est une solution simple qui cadre bien avec le système que la plupart des gens connaissent.

Par ailleurs, des gens créatifs, et il n'en manque pas dans cette enceinte, peuvent proposer d'autres types de solutions, surtout si on cherche des solutions qui peuvent s'appliquer à court ou à moyen terme, plutôt qu'à résoudre tous les problèmes du Sénat pour les générations à venir.

Le président : Merci beaucoup, monsieur Hicks.

Nous avons une longue liste de gens qui veulent poser des questions, comme vous pouvez sans doute vous l'imaginer. Je vais lire les noms, puis je vais céder la parole au sénateur Joyal, vice-président du comité. Il y a donc le sénateur Joyal, la sénatrice McCoy, le sénateur McIntyre, la sénatrice Frum, le sénateur Tannas, le sénateur Tkachuk, le sénateur Wells, le sénateur Eggleton, la sénatrice Cools et le sénateur Mockler.

Permettez-moi de souhaiter la bienvenue à deux nouveaux sénateurs, le sénateur Cormier, du Nouveau-Brunswick, et la sénatrice Bovey, du Manitoba.

Le sénateur Joyal : Je vous souhaite la bienvenue à tous les deux, messieurs Hicks et Docherty.

J'aimerais revenir sur ce qu'a dit M. Docherty sur le fait que nous avons un système de gouvernement bicaméral. Il y a deux Chambres, et la Cour suprême, dans sa décision d'avril 2014, l'a dit clairement. Cela signifie que chaque Chambre a un rôle précis à jouer dans notre système démocratique. Monsieur Hicks a parlé du gouvernement responsable à la Chambre, et nous savons tous qu'au fil des ans — et il y a une longue bibliographie à ce sujet —, l'exécutif a pris le pouvoir dans cette enceinte.

Le système de partis à la Chambre des communes est dominé. Le caucus ministériel est totalement sous la domination du premier ministre. Je l'ai moi-même vécu lorsque j'y étais. J'ai été ministre et député, et je ne crois pas que la situation se soit améliorée au fil des années. Au contraire, l'emprise de l'exécutif du gouvernement à la Chambre des communes n'a fait que s'accroître au cours des années, au point où le rôle du député est devenu assez limité. J'allais même dire insignifiant, mais je n'irai pas aussi loin.

Le Sénat a certainement un rôle à jouer pour faire contrepoids à la Chambre des communes. On parle ici de l'exercice d'un pouvoir. C'est essentiellement ce que c'est. Dans la conception de ce pouvoir du Sénat, nous devons réfléchir à la façon dont nous pouvons utiliser au mieux ce pouvoir afin d'obliger le gouvernement à rendre des comptes à la population canadienne.

Comme vous l'avez dit, lorsque les projets de loi sont adoptés dans l'autre Chambre — vous avez donné l'exemple de la Loi sur la clarté, et il y a d'autres projets de loi qu'on pourrait trouver dans les archives —, les débats sur les projets de loi plus difficiles se sont toujours mieux déroulés au Sénat qu'à la Chambre des

Bill C-14. The debate in the Senate was much more comprehensive, freer, and in the end the vote was much more scattered on both sides of the chamber than it was in the government. Look how the government members voted on the bill and how the so-called independent Liberals voted on it. You'll see there's a very significant difference.

It seems to me to be very important that we keep in the Senate the capacity to hold the government to account. As you said, if you scattered the organization of the Senate over its 105 members, how can one member launch a fight against the overbearing power of the government's executive branch? It seems to me to be poetic to think along those terms.

We're dealing here with the exercise of power, and power is a confrontation of different ways of seeing a solution to a problem. It seems to me it is important to understand that traditionally the government of the day — the new government — was facing a Senate that was, in majority, represented by the party that had been defeated. As you know, the statistics in my books and in your own writing are pretty clear: For a period of time, the Senate is the real opposition to the government of the day because the Senate is in majority represented by senators who have an allegiance to the party that is the opposition, having been defeated.

It seems to me that we have to keep in mind the context of that dynamic when we want to juggle the way power is exercised in the Senate in terms of holding the government to account on its daily administration and its legislation. You can see in the legislation going through the chamber now how it is dealt with by the chamber and the way it will be dealt with in the Senate.

As you said, the value of the democratic debate in Canada is not essentially to count the number of amendments that the Senate has brought to a piece of legislation, but the in-depth study of the legislation so that everyone in Canada can see that the various aspects and implications of the legislation have been debated here. And the court, which has to interpret our Constitution and our Charter, can go back to the *Debates of the Senate*. My colleague Senator Baker, who is an expert on this, can tell you the court looks to the *Debates of the Senate* much more often than those in the House of Commons. That is essentially where the democracy is. Democracy is essentially the expression of opposition and pushing the government, in its last trenches, to reveal its true intention and understand the impact of the legislation on Canadians. That's where the health of a democracy has to be measured.

So it seems to me to be very important to never lose the fact that we have two systems, we play with two balls, and if you diminish the capacity of one ball to be able to hold the other one at the level it has committed to in order produce a result, that changes something fundamental in our democratic system. That's essentially what I wanted to put to you, because it seems to me that it's pretty fundamental in the decisions we take and how we structure our work.

communes. Il y a une raison pour cela. Je pense notamment au projet de loi C-14. L'examen du projet de loi au Sénat était beaucoup plus exhaustif et ouvert, puis à la fin, le vote était beaucoup mieux réparti des deux côtés du Sénat qu'au sein du gouvernement. Si on compare le vote des députés ministériels et celui des libéraux soi-disant indépendants, on constate une différence assez marquée.

Selon moi, il est très important qu'au Sénat, on conserve cette capacité d'exiger des comptes au gouvernement. Comme vous l'avez dit, si on éparpille les 105 membres du Sénat, comment un seul membre peut-il s'opposer au pouvoir excessif de l'exécutif du gouvernement? C'est une vision un peu poétique.

Il s'agit ici de l'exercice d'un pouvoir, et le pouvoir est l'affrontement de différentes façons de voir une solution à un problème. Selon moi, il est important de comprendre que par le passé, le gouvernement du jour — le nouveau gouvernement — était confronté à un Sénat qui était en majorité représenté par le parti qui avait perdu les élections. Comme vous le savez, les statistiques dans mes livres et dans vos écrits sont très claires : pendant un certain temps, le Sénat est la véritable opposition du gouvernement, parce qu'il est composé en majorité de sénateurs qui ont une allégeance au parti qui compose maintenant l'opposition.

Il me semble qu'on doit garder à l'esprit le contexte de cette dynamique si on veut revoir la façon dont le Sénat exerce son pouvoir de demander des comptes au gouvernement sur son administration au quotidien et ses mesures législatives. On peut voir comment les projets de loi sont traités à la Chambre des communes maintenant et comment ils seront traités au Sénat.

Comme vous l'avez dit, la valeur du débat démocratique au Canada ne consiste pas à compter le nombre d'amendements que le Sénat a présentés, mais plutôt à voir la profondeur de l'étude qui a été faite, de façon à ce que tout le monde puisse voir les divers aspects et les conséquences des mesures législatives qui ont été débattues. Et les tribunaux, qui doivent interpréter notre Constitution et notre Charte, peuvent retourner consulter les *Débats du Sénat*. Mon collègue, le sénateur Baker, qui est un expert de la question, peut vous dire que les tribunaux consultent beaucoup plus souvent les *Débats du Sénat* que ceux de la Chambre des communes. C'est là où se trouve la démocratie. La démocratie est essentiellement l'expression de l'opposition et une façon de forcer le gouvernement à préciser ses intentions et à comprendre les conséquences des projets de loi pour les Canadiens. C'est à cela qu'on mesure la santé d'une démocratie.

Par conséquent, il ne faut jamais perdre de vue le fait qu'on a un système bicaméral, et si on diminue la capacité d'une Chambre de maintenir l'autre au niveau auquel elle s'est engagée, on va changer un élément fondamental de notre système démocratique. Voilà donc ce que je voulais vous présenter, parce que selon moi, c'est un principe fondamental de nos décisions et de la structure de notre travail.

Mr. Docherty: Thank you. I don't disagree with the thrust of your argument at all. I agree entirely with it. I think what's important to keep in mind is that I think we failed to recognize just how flexible and adaptable the Westminster parliamentary system is. They are much smaller, but we have two Westminster governments in Canada in two of the territories, and they don't have parties. They're elected as independents and they vote for who's going to be in cabinet, and that seems to work out fine. I don't think that's going to work in the Senate, but it is a suggestion of how adaptable Westminster systems are.

I don't think that changing the way you organize the Senate in terms of Internal Economy or the Selection Committee is necessarily going to impact the cross-partisan and non-ideological vote that takes place on various bills as the Senate pushes back against the wishes of a government that may have more control over its body than the Senate has over its own.

I don't think that change in the organizational structure in how the Senate works is going to necessarily negatively impact that. I think that's an important role for the Senate to play, but I do think we are a very adaptable system, and the Senate can figure out ways to organize itself to try to make sure, for example, that you don't need political parties to make sure you have policy experts on the right committees that are looking at legislation. That can be done outside of a party structure. It can be done inside of a party structure, as well.

Mr. Hicks: I would tend to agree with both the points you made. When we look at the United States, which has a very powerful Senate where individual senators are beholden to few, a lot of wheeling and dealing takes place. Also a lot of policy expertise is developed by senators who are there for a long period of time. One of the points for a chamber that has a retirement age of 75 is that you build institutional capacity and memory.

I would tend to pick up on the last point that Professor Docherty made about making sure you get the right people on the committees, people who are passionate. When I think of the senators who have undertaken studies, in many cases they've done it because they've had a passion for the subject matter, like Jack Marshall on veterans, for example. It's not because he was on the Defence Committee and he was bored. It's because he had an actual, genuine passion for veterans in Canada and for merchant seamen he wanted to see recognized.

When you look at some of the more interesting studies, it's because there have been individual senators who have championed that on their own and therefore were given the support either through the committee, their own staff or jerry-rigging both to do that sort of undertaking. I think that's key. I don't know if that's necessarily an artifact of party decision making, because that will often allocate committee membership as rewards and punishment as opposed to in response to an identifiable expertise. That doesn't mean they often don't get it

M. Docherty : Merci. Je ne conteste pas l'idée générale de votre argument. En fait, je suis entièrement d'accord avec vous. Mais je pense qu'il ne faut pas oublier qu'on n'a pas reconnu la souplesse ni l'adaptabilité du système parlementaire de Westminster. À plus petite échelle, nous avons deux gouvernements inspirés du modèle de Westminster au Canada dans deux des territoires, et ils n'ont pas de partis. Les gens sont élus comme indépendants et ils votent pour ceux qui feront partie du Cabinet, et cela semble bien fonctionner. Je ne sais pas si cela pourrait fonctionner au Sénat, mais cela démontre à quel point le modèle de Westminster est souple.

Je ne crois pas qu'en modifiant la façon dont on organise le Sénat, en ce qui a trait au comité de la régie interne ou au comité de sélection, on va nécessairement influencer sur les votes multipartites et non idéologiques tenus sur les divers projets de loi, si le Sénat va à l'encontre des vœux d'un gouvernement qui pourrait avoir un plus grand contrôle sur son institution que le Sénat sur la sienne.

Je ne crois pas qu'un nouveau mode de fonctionnement du Sénat ait nécessairement sur ça des conséquences négatives. C'est un rôle important du Sénat, mais notre système est très souple, et le Sénat peut trouver moyen de s'organiser pour essayer, par exemple, de se passer des partis politiques pour faire siéger des experts des politiques publiques dans les bons comités qui examinent les projets de loi. Ça peut se faire à l'extérieur comme à l'intérieur de la structure des partis.

M. Hicks : Je suis plutôt d'accord avec ces deux affirmations. Aux États-Unis, par exemple, le Sénat est très puissant. Les sénateurs sont redevables à peu de personnes, et les manigances sont nombreuses. De plus, les sénateurs, qui peuvent avoir une longue carrière, acquièrent beaucoup de compétences en matière de politiques publiques. L'un des avantages d'une Chambre où la retraite sonne à 75 ans est de pouvoir accumuler beaucoup de compétences et de mémoire sur les institutions.

Pour revenir à la dernière affirmation de M. Docherty, la nécessité de peupler les comités de personnes à la hauteur, passionnées, les sénateurs qui ont entrepris des études l'ont souvent fait parce qu'ils étaient passionnés par le sujet, comme Jack Marshall, par exemple, pour les anciens combattants. Ce n'est pas parce qu'il faisait partie du comité de la défense et qu'il s'ennuyait. Il éprouvait vraiment une véritable passion pour les anciens combattants du Canada et pour les marins de la marine marchande qu'il a voulu faire reconnaître.

Certaines des études les plus intéressantes sont dues à des sénateurs qui se sont fait les champions de la question de leur propre chef et qui, par conséquent, ont reçu l'appui du comité, de leur propre personnel ou se sont servis du système D pour réaliser ce genre de travail. Je pense que c'est essentiel. J'ignore si c'est nécessairement le résultat de la décision d'un parti qui, souvent, affectera un député à un comité pour le récompenser ou le sanctionner plutôt que de lui reconnaître une compétence. Ça ne signifie pas que les partis se fourvoient souvent, mais ils ne placent

right, but they're not necessarily putting those with the greatest legal and constitutional minds on the Constitutional Affairs Committee. Sometimes they are, and I think that's what holds the institution in good stead.

But I don't know that you can actually point to the party leadership and say that, because this leadership exists, we're able to have committees with good people on it. We have good people on them because we have good people in the Senate, and by hook or by crook, some of them have found their way onto committees they are passionate about and on which they are able to do something.

I think that's what's key. I don't see it inherent in a party system, but I do see it as essential for what Professor Docherty said at the beginning, which is that the Senate focus on what it does well.

We have this unique opportunity in Canada now where people are actually cutting the Senate some slack. They're sort of doing a wait-and-see on how the Senate is going to reorganize itself. We're not having the sort of knee-jerk media coverage that tends to come with appointments to the upper chamber that we have seen historically.

I think there's an opportunity for the Senate to go back to the sort of work that earned it a reputation among the few scholars who study the Senate at particular moments in its time.

Senator Tkachuk: As one who has been here for almost 24 years, and there are a couple others in this room who have been here longer or just as long, all those committees that you talked about that have done outstanding work — and there are many more — we're all appointed by the party system. Every one of them. I have never seen a leader try to appoint a bad person to a committee who didn't know anything.

In all the years I've been here, on both sides of the house, when I go into a committee meeting, I know that the people appointed have a definite interest in that committee and want to work on that committee. I know that because there's corporate history in the party; there are people who know where these people came from, what they did, what their academic standing was, what their business interests were and all the rest. When you take all that away, you've got yourself a real problem.

The Chair: Do you want to comment very briefly?

Mr. Hicks: I don't disagree —

Senator Tkachuk: I don't know what problem we're trying to solve.

Mr. Hicks: I just don't know that it's inherent to a party system. If we look down the hall at the House of Commons, critic posts get moved around frequently; somebody might discover they're a critic on something they had no interest in the day before. They develop some expertise on that subject because they've been tasked by the leader for that. But that puts them on a committee.

pas nécessairement les sommités du droit ou de la Constitution dans le comité des affaires constitutionnelles. Ça arrive parfois, et je pense que c'est ce qui se révèle utile à l'institution.

Mais j'ignore si on peut imputer à la direction du parti, du fait qu'elle existe, la compétence des membres des comités. Les membres des comités sont compétents parce que nos sénateurs le sont et que, coûte que coûte, certains d'entre eux se retrouvent dans des comités qui examinent des questions pour lesquelles ils sont passionnés et où ils peuvent donner leur mesure.

C'est, je pense, l'essentiel. Ce n'est pas inhérent à un système de partis, mais je vois que c'est essentiel pour ce que M. Docherty a dit, au début, c'est-à-dire que le Sénat se focalise sur ce qu'il fait bien.

Au Canada, nous avons cette chance particulière maintenant que l'opinion donne un peu de liberté au Sénat. Elle attend en quelque sorte de voir comment il se réorganisera. Les médias ne réagissent pas de la façon irréfléchie que nous avons vue, par le passé, après des nominations à la Chambre haute.

Je pense que s'offre au Sénat la chance de retourner au genre de travail qui lui a mérité une réputation enviable chez le petit nombre de savants qui en étudient des moments particuliers de son histoire.

Le sénateur Tkachuk : Ça fait près de 24 ans que je suis sénateur, et d'autres ici présents le sont depuis plus longtemps ou aussi longtemps, et tous les membres de tous les comités dont vous avez parlé, qui ont fait du travail exceptionnel, et il y en a beaucoup d'autres, ont été nommés à l'intérieur du système des partis. Chacun d'eux. Je n'ai jamais vu un chef de parti essayer d'affecter à un comité une personne incompétente et ignorante.

Pendant toutes mes années passées ici, des deux côtés de la Chambre, je savais, quand j'allais participer à une séance d'un comité, que ses membres éprouvaient un intérêt marqué pour ce comité et qu'ils y travaillaient volontiers. Je le sais, parce que le parti a une histoire; il connaît les antécédents, les accomplissements, les études, les intérêts professionnels ou commerciaux, et ainsi de suite, de ses recrues. Quand on fait fi de tout ça, on se retrouve vraiment dans le pétrin.

Le président : Qu'en dites-vous, très rapidement?

M. Hicks : Je n'en disconviens pas...

Le sénateur Tkachuk : J'ignore quel problème nous essayons de résoudre.

M. Hicks : À ce que je sache, ce n'est pas inhérent à un système de partis. À la Chambre des communes, par exemple, au bout du couloir, les postes de porte-parole changent fréquemment; un député pourrait se découvrir le porte-parole pour un dossier qui, la veille, ne l'intéressait pas. Il acquiert des compétences sur la question parce que le chef lui en a confié la mission. Mais ça lui permet de faire partie d'un comité.

I just don't know that it's inherent in a political party. That doesn't mean there haven't been really good people in the Senate and in the Senate leadership who have ensured there are good people on the committees.

Senator Tkachuk: Sometimes people are just smart and they figure it out.

Mr. Hicks: Yes, but I don't see a causality between party structure and good people on a committee.

The Chair: We're going to have to tighten it up somewhat. We let it go a little bit.

Senator McCoy: I'll try not to be a witness before I ask a question.

What I'm appreciating about what the two of you are saying is that you're taking a functional approach. You're saying the outcome we want is a Senate that is able to scrutinize legislation and pass it, amend it and defeat it, but in all cases improve it, if necessary, and to do that with people who are dedicated and well informed. To do that, then, let's at least look at the possibilities of how we empower people to achieve that in an effective, efficient manner. Is that a restatement of your position?

I'd be interested in hearing what you might say about this, but some of us have argued that, especially in the last 15 years, I would say, because we've had only two political caucuses in the Senate, that structure has encouraged more of the behaviour that you've described some party functions can fall into — the reward-punishment dichotomy. That's as opposed to the function they can and have in the past performed brilliantly, and that is choosing good people for the right task.

So the proposition of those who have argued this have asked, "Why don't we institute at least three groups in the Senate so that tendency to fall off the wagon, if I can put it that way, is diminished? So I put that question to you: Would it help to have at least three groups in the Senate, keeping in mind that I think we're all of the same view that we need to be organized in order to do our job well?"

Mr. Docherty: The reality is that you do have three groups right now. When I look at the standings on the Senate web page, I see a group of independents, Liberals and Conservatives. There are three groups at the moment.

The question is how does the third group effectively organize itself — what's the role of that third group and should that third group have the largest number — or whatever group should that be — and have control over the Senate? I would say "no" to that.

I want to be clear, Senator McCoy: I don't have an issue in that I'm not recommending that there not be party caucuses. The question that I was specifically answering was whether there should be a government or opposition caucus, and I'm not too sure that's necessary. That's pretty clear for me. There are other ways to keep that scrutiny function on the government. I'm not opposed to party caucuses, but I'm saying there are other alternatives as well.

J'ignore seulement si c'est inhérent à un parti politique. Ça ne veut pas dire qu'il n'y a pas vraiment eu de personnes compétentes au Sénat et à la direction du Sénat, laquelle a pourvu les comités en membres compétents.

Le sénateur Tkachuk : Parfois, les gens sont simplement futés et arrivent à comprendre comment ça marche.

M. Hicks : Oui, mais je ne vois pas de causalité entre la structure des partis et la compétence des membres d'un comité.

Le président : Nous nous égarons. Un peu plus de rigueur, s'il vous plaît.

La sénatrice McCoy : Je vais essayer de ne pas jouer au témoin avant de poser ma question.

Dans vos propos, à vous deux, j'apprécie votre approche fonctionnelle. Vous dites que le résultat que nous cherchons est un Sénat capable d'examiner les projets de loi et de les accepter, les amender et les défaire, mais, dans tous les cas, les améliorer, au besoin, et de le faire avec le concours de personnes enthousiastes et bien informées. À cette fin, voyons au moins les possibilités de confier la tâche à des personnes efficaces. Est-ce que je paraphrase bien votre position?

Je voudrais savoir ce que vous en pensez, mais certains d'entre nous ont prétendu que, particulièrement au cours des 15 dernières années, je dirais, parce qu'il n'y a eu que deux caucus politiques au Sénat, ce bipartisme a plutôt encouragé les partis à user parfois de ce que vous avez décrit comme l'opposition entre la récompense et la punition, au rebours de la fonction assumée brillamment dans le passé, c'est-à-dire confier la bonne tâche à la bonne personne.

Ceux qui le disent ont proposé de créer au moins trois groupes au Sénat pour diminuer le risque de dérapage, si vous me passez le mot. Je vous le demande donc : serait-il utile de créer au moins trois groupes au Sénat, en gardant à l'esprit que nous avons tous, je pense, la même opinion sur la nécessité de nous organiser pour bien faire notre travail?

M. Docherty : La réalité est que vous êtes déjà trois groupes. Sur la page web du Sénat, je distingue des indépendants, des libéraux et des conservateurs, trois groupes.

La question est comment le troisième groupe s'organise-t-il de manière efficace? quel rôle a-t-il? devrait-il être le plus nombreux? ou quel groupe devrait l'être? devrait-il contrôler le Sénat? À ces questions, je répondrais non.

Je tiens, madame, à être clair. Je n'y vois pas de problème en ce sens que je ne recommande pas la fin des caucus des partis. La question à laquelle, précisément, je répondais était s'il devait y avoir un caucus du parti ministériel ou de l'opposition et je ne suis pas trop certain de sa nécessité. C'est assez évident pour moi. Il y a d'autres façons de conserver la fonction d'examen qu'exerce le Sénat sur le gouvernement. Je ne suis pas contre les caucus des partis, mais je dis qu'il existe aussi d'autres solutions.

Senator McCoy: That's a point of agreement between us.

Dr. Hicks?

Mr. Hicks: At the very least, the reality for the short term will be that the independent senators are going to organize, and I think you've been trying to do this. They will of necessity start to organize themselves just to get a slice of the pie, whether as membership on committees or resources. We see a little of that playing out in the media when the media pays attention, which it doesn't frequently do to the Senate — but we see some of the backroom discussions coming to light.

In the short term, the reality is that there are going to be three groups, maybe even four. Then, over time, as the ex-Liberals become ex-senators and then as the Conservative numbers dwindle, there will either be more independents because Trudeau continues to be the prime minister, or we might have a full reversal if the Conservatives came back into power. In that case, we will be looking at all the roles in a different light.

But in the short term, for simplicity's sake, the easiest way to allocate resources is to have three or four caucuses and divide them up.

As I said in my remarks, there's no shortage of ways to do this. People can be organized based on the prime minister who appointed them. We already accuse senators of being loyal to that one prime minister, right? Caucuses could be organized around that.

We've heard from several senators that regional caucuses are the solution.

There are different ways to do it. But for the short term, what seems to be emerging, if I can second-guess what you guys are doing internally, at the very least there will be three in the short term, possibly four. How the two in charge deal with the third will probably dictate whether more independent senators coalesce around the independent senators group.

Getting these new people involved is key to making the Senate work and not creating bad blood. That means keeping them busy with committee work, getting them appointed to things and taking advantage of their expertise. There has to be a mechanism to do that.

Senator McCoy: Just one more short question, just to underline and repeat what I believe you both said. You might have said it more clearly, Dr. Hicks, that there is no inherent need in the Westminster model to have a government and opposition caucus in the upper chamber.

Senator Tkachuk: Benign dictatorship.

Mr. Docherty: I think I was the one who said that.

Senator McIntyre: Thank you, gentlemen, for being here today and answering our questions. Obviously in the short time frame you have answered a lot of our questions. So I'll get to the point.

La sénatrice McCoy : Sur ce point, nous sommes d'accord.

Monsieur Hicks?

M. Hicks : À tout le moins, la réalité, à court terme, sera que les sénateurs indépendants s'organiseront et je pense que vous avez essayé de le faire. Ils commenceront à s'organiser par nécessité, seulement pour obtenir une part du gâteau, que ce soit la participation aux comités ou l'obtention de ressources. C'est un peu médiatisé, quand les médias daignent s'intéresser au Sénat, ce qui arrive peu souvent, mais les discussions en coulisses ont des échos au grand jour.

À court terme, ça signifie qu'il y aura trois groupes, peut-être même quatre. Ensuite, au fil du temps, alors que les ex-libéraux deviendront d'ex-sénateurs et que le nombre de sénateurs conservateurs diminuera, il y aura plus d'indépendants, parce que Trudeau continuera d'être premier ministre, ou il pourrait y avoir un renversement complet, si les conservateurs reviennent au pouvoir. Dans ce cas, tous les rôles nous paraîtront sous un éclairage différent.

Mais, à court terme, dans un souci de simplicité, la façon la plus facile d'allouer les ressources est de le faire entre trois ou quatre caucus.

Comme je l'ai dit dans mes remarques, les scénarios ne manquent pas. Les sénateurs peuvent s'organiser en fonction du premier ministre qui les a nommés. Nous les accusons déjà de lui être loyaux, n'est-ce pas? Les caucus pourraient être organisés selon ce critère.

Plusieurs sénateurs ont dit que les caucus régionaux sont la solution.

Différentes solutions sont possibles. Mais, à court terme, il semble émerger, si j'essaie d'anticiper vos décisions internes, trois caucus à tout le moins, peut-être quatre. Le comportement des deux groupes qui tiennent le haut du pavé à l'égard du troisième groupe décidera peut-être du nombre de sénateurs qui adhéreront au groupe des indépendants.

La participation de ces nouveaux sénateurs est indispensable au bon fonctionnement du Sénat et à la prévention de l'animosité. Ça signifie les occuper dans des comités, leur confier des tâches et profiter de leurs compétences. Il faudra un mécanisme à cette fin.

La sénatrice McCoy : Encore une petite question, simplement pour souligner et répéter ce que, je crois, vous avez dit tous les deux. Vous pourriez l'avoir dit plus clairement, monsieur Hicks, qu'il n'existe aucun besoin inhérent, dans le modèle de Westminster, d'avoir un caucus du parti ministériel et un caucus de l'opposition dans la Chambre haute.

Le sénateur Tkachuk : Une dictature douce.

M. Docherty : Je pense que c'est moi qui l'ai dit.

Le sénateur McIntyre : Merci, messieurs, d'être ici et de répondre à nos questions. Vous avez visiblement répondu à beaucoup d'entre elles en peu de temps. J'en viens donc au fait.

Senator Joyal made reference to the April 2014 decision of the Supreme Court, and I would like you to expand a little further on that. Does the opinion issued by the Supreme Court in *Reference re Senate Reform* have an impact on political parties in the Senate?

Mr. Hicks: In the interest of full disclosure, I wrote an expert opinion for the Quebec government in its reference at the Quebec Court of Appeal. By the time it got to the Supreme Court, I was actually cited by both sides, so I'm not sure where I came down on that one.

I don't see that there's any limitation from that reference on how the Senate internally organizes its activities. Both chambers are masters of their own house. They set their own rules. The courts aren't even supposed to be looking at the rules and procedures within the chambers when they're considering legislation and the like. I don't see anything in that decision that would limit a hybrid of a continued government and opposition and caucuses and some sort of hybrid like that. There's nothing in the decision that would limit that.

Senator Frum: I'd like to begin by thanking you both for your very interesting presentations.

I think I've heard from both of you that you've said there is no need necessarily in the Senate for government and opposition caucus. What do you think of the model that is being proposed by the government leader in the Senate now, which is only to have a government caucus and no other kind of caucus, or other caucuses but no official opposition? In other words, I hear you say you don't need government or opposition, but how about government only?

Mr. Docherty: Personally, I would think that that would be problematic.

Senator Frum: Glad to hear it.

Mr. Docherty: And you as a thoughtful Senate will make those decisions about how that's organized. But I would say that you can't have simply a government caucus. If you're going to have one, you probably need both.

But that opposition caucus could form naturally. It could be all those members who aren't part of the government caucus can serve to unite. I'm not saying that's what's being suggested.

Senator Frum: That is exactly what's being suggested.

Mr. Docherty: But I'm giving my view on what should take place, then, that there would be a natural opposition that would form to the government caucus, whether that's one or two different bodies.

My argument is you don't necessarily need a government and an opposition caucus, but as an external observer, I would not be thrilled to see a Senate that only had a government caucus.

Le sénateur Joyal a fait allusion à l'arrêt de la Cour suprême d'avril 2014 et je voudrais que vous en disiez un peu plus à son sujet. L'avis communiqué par la Cour suprême dans le *Renvoi relatif à la réforme du Sénat* a-t-il des répercussions sur les partis politiques au Sénat?

M. Hicks : Dans un souci de transparence, j'ai rédigé une opinion experte pour le gouvernement du Québec dans son renvoi à la Cour d'appel du Québec. Quand la Cour suprême en a été saisie, les deux côtés m'ont cité, ce qui fait que je ne suis pas sûr de la position où j'ai abouti en réponse à cette question.

D'après moi, aucune contrainte ne découle de ce renvoi sur la façon dont le Sénat organise ses activités à l'interne. Les deux Chambres sont maîtres chez elles. Elles fixent leurs propres règles. Les tribunaux ne sont même pas censés examiner les règles et les procédures des Chambres lorsqu'ils examinent les lois et les autres textes. Je ne vois rien dans cet arrêt qui limiterait un hybride entre l'opposition et un gouvernement maintenu et des caucus et un hybride de cette nature. Rien dans l'arrêt ne l'empêcherait.

La sénatrice Frum : D'abord, je vous remercie tous les deux pour vos exposés très intéressants.

Je pense que vous avez tous les deux dit qu'on n'a pas nécessairement besoin, au Sénat, d'un caucus du parti ministériel et de l'opposition. Que pensez-vous du modèle actuellement proposé par le leader du gouvernement au Sénat, qui est de n'avoir qu'un caucus du parti ministériel, sans autre caucus, ou d'autres caucus mais pas d'opposition officielle? En d'autres termes, je vous entends bien dire que nous n'avons pas besoin de caucus, du parti ministériel ou de l'opposition, mais qu'en est-il d'un caucus uniquement du parti ministériel?

M. Docherty : Personnellement, je pense que ce serait problématique.

La sénatrice Frum : Heureuse de vous l'entendre dire.

M. Docherty : Et vous, qui êtes un sénat sérieux, vous déciderez de votre organisation. Mais je ne prétends pas que vous pouvez n'avoir qu'un caucus du parti ministériel. Si vous avez ce caucus, vous aurez peut-être besoin de deux caucus.

Mais ce caucus de l'opposition pourrait se constituer naturellement. Il pourrait rassembler tous les sénateurs qui ne font pas partie du caucus du parti ministériel. Je ne dis pas que c'est la voie à suivre.

La sénatrice Frum : C'est exactement ce qui est proposé.

M. Docherty : Oui, mais je donne mon opinion sur ce qui devrait se passer ensuite, qu'il se formerait une opposition naturelle au caucus du parti ministériel, qui pourrait se matérialiser dans une ou deux organisations.

Je veux dire que vous n'avez pas nécessairement besoin d'un caucus du parti ministériel et d'un caucus de l'opposition, l'observateur de l'extérieur que je suis ne serait pas ravi d'un Sénat qui n'aurait qu'un caucus du parti ministériel.

Senator Frum: What we're being offered now is an official government caucus of three members who are requesting million-dollar-plus budgets for themselves, for the three members in that caucus. Then they are saying they will leave it to the rest of the Senate to decide, if it chooses, to organize itself in an oppositional force or in a complementary force. That would be completely voluntary. That's the system they would like to see happen.

Professor Hicks, any comments from you?

Mr. Hicks: I think looking at this from a longer-term perspective that would happen. That's the history of the Westminster Parliament in London. It's the history of our colonial legislatures. People are going to coalesce and caucus because they have shared interests. So I think that will take place.

If the government is suggesting that their party of three is there to represent the government, full stop, I don't think they're suggesting that nobody else do anything. If I read the first report properly, it's talking about allocating resources on a per capita basis, in which case if senators wanted to get together in groups because they share an ideology or they tend to be socially conservative or fiscally conservative, they can pool their resources and form a well-funded caucus. If they want to continue their party ID, they can continue to do that. People are going to coalesce against a government no matter what, especially in a chamber like this.

Senator Frum: Just to be clear, the proposition is that the government would have government-level resources, not based proportionally on three senators but based on the status of being a government caucus — therefore \$1 million and up. And then individual senators would come with an individual budget. And yes, they can coalesce and work together, but they will never have the power of the resources of a protected official opposition.

Mr. Hicks: Like I said in my statement, there isn't a need for an opposition based on the Westminster model, because government formation doesn't take place in this chamber.

Will an opposition emerge? Yes, because people oppose. People are independent-thinking and they're going to oppose the government on a variety of fronts.

If you look at the diverse backgrounds, there are people who are going to be for doctor-assisted suicide, people who are against. And I don't see why, irrespective of what the government would like, resource budgets can't be pooled and research bureaus created or even the Library of Parliament be tasked with starting to provide the level of research it used to years ago, like the Congressional Research Service does in the United States where it can provide adequate servicing, regardless of your political party or group.

La sénatrice Frum : On nous propose actuellement un caucus du parti ministériel, officiel, constitué de trois membres, qui commandent pour eux-mêmes, les trois, des budgets d'au moins un million de dollars. Les autres sénateurs pourront ensuite décider, tout à fait librement, s'ils le veulent, de s'organiser en une force de l'opposition ou en une force complémentaire. Voilà le système préconisé.

Qu'en pensez-vous, monsieur Hicks?

M. Hicks : À long terme, c'est une éventualité. C'est l'histoire du Parlement de Westminster à Londres. L'histoire aussi de nos législatures coloniales. La communauté des intérêts déterminera la formation de caucus. C'est ce qui arrivera, je pense.

Si le gouvernement laisse entendre que son parti de trois représente le gouvernement, point final!, je ne crois pas qu'il condamne les autres à l'inaction. Si j'ai bien compris le premier rapport, il y est question d'affectation des ressources en fonction du nombre, auquel cas, si les sénateurs voulaient se regrouper en fonction de leur idéologie commune ou de leur conservatisme social ou fiscal, ils pourraient mettre leurs ressources financières en commun et constituer un caucus bien financé. S'ils voulaient continuer à s'identifier à un parti, ils le pourraient. On finira par s'unir contre le gouvernement, quoi qu'il arrive, particulièrement dans une Chambre comme celle-là.

La sénatrice Frum : Seulement pour que ça soit clair, il est proposé d'accorder au caucus du parti ministériel des ressources sans égard à la proportionnalité, trois sénateurs, pour la raison que c'est le caucus du parti ministériel, donc un million de dollars et plus. Ensuite, chaque sénateur disposerait d'un budget personnel. Et, effectivement, les sénateurs peuvent s'unir et collaborer, mais ils n'auront jamais le pouvoir ni les ressources d'une opposition officielle protégée.

M. Hicks : Comme je l'ai dit dans ma déclaration préliminaire, il n'est pas nécessaire qu'il y ait une opposition inspirée du modèle de Westminster, car ce n'est pas dans cette Chambre-ci que le gouvernement est formé.

Est-ce qu'une opposition surgira? Oui, car les gens s'opposent. Les gens sont libres de penser ce qu'ils veulent et s'opposeront au gouvernement à divers égards.

Si l'on regarde les divers parcours des gens, certains seront pour le suicide médicalement assisté, d'autres seront contre. Peu importe ce que souhaite le gouvernement, je ne vois pas pourquoi on ne pourrait pas regrouper les budgets des ressources et créer des bureaux de recherche ou même confier à la Bibliothèque du Parlement la tâche de mener des activités de recherche comparables à ce qu'elle faisait il y a quelques années, comme le service de recherche du Congrès américain, qui peut fournir un service adapté aux besoins sans égard aux partis ou aux groupes politiques.

Senator Frum: My last comment. The Westminster system is entirely based on protecting a loyal opposition. That is the Westminster system. It's not about protecting the government; it's about protecting the opposition. This is just a comment.

Senator Tannas: Thank you both for being here. We've heard a lot about this, and you've posited your opinions with respect to whether there needs to be organized proposers and opposers in order to generate debate.

When we talk about the Westminster system and the history that goes there, they're still functioning with the idea in their equivalent of a Senate, in the House of Lords, with an opposition and a government, a proposer and an opposer kind of function.

I've heard you talk about the territories. With respect to the territories, each one of them has a population of less than Medicine Hat, Alberta. I think we can maybe put them in the municipal government category. Let's go with a million people. Is there any government of a country that you could point to and say, "Now there is a shining example of no proposers and opposers and a shinny hockey game that results in success?" Could you give us examples that we can then zero in on a bit and look at?

Mr. Docherty: In jurisdictions of whatever number you want to take, political parties are a very good method of mobilizing —

Senator Tannas: I'm not talking about political parties. I just want to talk about opposition and proposition, the idea of organized proposers and somebody who is going to organize the opposition. Let's step aside from parties for a minute. Is there any government of a country that you can see functioning anywhere that doesn't have that kind of an organized function? If so, where, so that we could learn more about it?

Mr. Docherty: With all due respect, senator, the first answer would be no. Second is I'm not too sure that's relevant for the discussion we're having here, because political parties, opposition, pro-government, are ways of mobilizing public support for different initiatives. The Senate is a check on that, and it's a darn good check on that. It may or may not need parties to organize that check.

Senator Tannas: I didn't get an answer to my question. I'm really looking for an example where there is no one in charge of getting debate going on one side and no one on the other side. That's what we're talking about here. We just happen to be talking about it in terms of party.

Let's say that we decided that there would be four caucuses and eventually no parties, but there are four caucuses. Would it make sense that one of those four caucuses would be in charge of organizing? There will always be a government, right? They are not going to give that up. They have made that clear. Would

La sénatrice Frum : J'ai une dernière observation. Le régime de Westminster est entièrement fondé sur la protection d'une loyale opposition. C'est le régime de Westminster. Il s'agit de protéger non pas le gouvernement, mais bien l'opposition. Ce n'est qu'une observation.

Le sénateur Tannas : Je vous remercie tous les deux de votre présence. Nous en avons beaucoup entendu parler, et vous avez donné votre point de vue quant à déterminer s'il est nécessaire d'avoir des groupes organisés de gens qui proposent et de gens qui s'opposent pour générer un débat.

Concernant le régime de Westminster, il inclut toujours l'équivalent de notre Sénat — soit la Chambre des lords —, qui comprend un gouvernement et une opposition, un groupe de gens qui proposent et un groupe d'opposants.

Je vous ai entendu parler des territoires. Chaque territoire a une population qui est inférieure à celle de Medicine Hat, en Alberta. Je crois que nous pouvons peut-être les inclure dans la catégorie des administrations municipales. Allons-y avec un million d'habitants. Pouvez-vous nommer un pays dont le système est un parfait exemple de système ne comprenant pas de gens qui proposent d'un côté et de gens qui s'opposent de l'autre côté et qui fonctionne bien? Pourriez-vous nous donner des exemples que nous pourrions examiner?

M. Docherty : Peu importe le nombre de personnes qu'il y a dans un pays, les partis politiques sont un très bon moyen de mobiliser...

Le sénateur Tannas : Je ne parle pas des partis politiques. Je veux seulement parler du système fondé sur l'opposition et la proposition, l'idée d'un groupe organisé de gens qui propose et d'un groupe qui forme l'opposition. Laissons de côté les partis un instant. Y a-t-il un gouvernement quelque part dans le monde qui fonctionne sans avoir adopté ce type de fonction organisée? Si c'est le cas, dans quel pays? Cela nous permettrait d'en apprendre à ce sujet?

M. Docherty : Avec tout le respect que je vous dois, sénateur, je vous répondrais tout d'abord « non ». Ensuite, je ne sais pas trop si c'est pertinent dans le cadre de notre présente discussion, car les partis politiques, l'opposition, la position gouvernementale servent à mobiliser des appuis dans la population pour différentes initiatives. Le Sénat joue un rôle de contrepoids, et il est excellent à cet égard. Il n'a pas nécessairement besoin de partis pour exercer cette fonction.

Le sénateur Tannas : Je n'ai pas obtenu de réponse à ma question. Je cherche vraiment un exemple où personne n'est chargé de stimuler le débat d'un côté comme de l'autre. Voilà de quoi il est question. Il se trouve simplement que nous en discutons en parlant de partis.

Supposons que nous avons décidé qu'il y aurait quatre caucus et aucun parti. Serait-il logique que l'un des quatre caucus soit responsable de l'organisation? Il y aura toujours un gouvernement, n'est-ce pas? Ils ne renonceront jamais à cela. Ils l'ont dit bien clairement. Concernant les trois autres caucus,

there, amongst the other three, be some kind of a responsibility that would come and resources that would come to organize a debate, in your mind? If so, is there any country that you can point to that comes close to what we're talking about here?

Mr. Docherty: No, unless I'm really missing your point. I may be. With respect, if we get back to first principles, part of the principles I would have and the Senate has had is that minority caucuses are not treated unfairly in any system. That's the critical question. I'm not aware of any jurisdiction where there's no kind of organization whatsoever. So I think for the Senate, the question is would minority caucuses have the ability to be treated fairly and have the resources that are requisite to them? So when I read the first report of this committee and the recommendation to define caucuses of groups of nine, I would say that there should be minimum kinds of resources provided to those kinds of caucuses. That would be my response. I don't know if that's helpful or not.

Senator Tkachuk: We always had the rule to recognize groups that wanted to organize, and they fall under the Elections Act. There was never any question in the Senate, as far as I knew, that would deny the fair share of committee representation to independents. I mean, it just makes sense.

The reason that we have the time period of waiting for the next Parliament is that in our committee, Banking, we're in the middle of studies right now. We've been here for a year. All these new senators got appointed in that time, as I got appointed the same way. So you're not going to lift all these senators out and put new senators in in the middle of a study or the middle of a bill or the middle of a budget bill. That's not going to happen. That's why the rules are set up as they are.

But no one is denying the fact that if there is a prorogation, it's all going to be based on how many independents there are and how many Liberals, and how many Tories. That's the way it will work.

I'd like you to comment on a number of issues that were raised. It's news to me that the Senate is there to hold the government accountable. The Senate was there to ensure that the House of Commons did not overrun regional interests. That's why there is a Senate.

There may have been intellectually an idea in 1867 that that's why the \$4,000, to make sure the commoners didn't go crazy, and so there was a kind of landed gentry that would look after it. But the opposition in the house is there to hold the government accountable. We're there to assist in the legislation. We're there to ensure that the legislation is proper, and we're there to study it further to make sure, as Macdonald said, that we throw it in there to let it stew around a little bit. That's why we're there. We're not there to hold the government accountable. I don't know where that came from, but I certainly don't see myself that way.

pensez-vous qu'il y aurait une sorte de responsabilité et des ressources pour l'organisation d'un débat, à votre avis? Si c'est le cas, pouvez-vous nommer un pays dont le fonctionnement se rapproche de ce dont nous parlons ici?

M. Docherty : Non, à moins que je ne comprenne vraiment pas ce que vous dites. C'est possible. Si je peux me permettre, si nous revenons aux premiers principes concernant le Sénat, c'est que les caucus minoritaires ne soient pas traités injustement, quel que soit le système. C'est la question essentielle. Je ne connais aucun pays où il n'y a pas d'organisation quelconque. Je pense donc que pour le Sénat, il faut déterminer si les caucus minoritaires peuvent être traités équitablement et avoir les ressources dont ils ont besoin. Lorsque j'ai lu le premier rapport du comité et la recommandation visant à ce qu'un caucus soit considéré comme étant un groupe de neuf sénateurs, je dirais que ce type de caucus devrait disposer d'un minimum de ressources. C'est ce que je vous répondrais. J'ignore si c'est utile.

Le sénateur Tkachuk : Nous avons toujours eu pour règle de reconnaître les groupes qui voulaient se structurer, et c'est prévu dans la Loi électorale. À ma connaissance, il n'a jamais été question au Sénat de refuser aux indépendants une représentation juste au sein d'un comité. Je pense que c'est tout simplement sensé.

Si nous avons une période d'attente, c'est que dans notre comité, par exemple, notre Comité des banques, nous sommes en train de mener des études. Un an s'est écoulé. De nouveaux sénateurs ont été nommés pendant ce temps, et j'ai été nommé de la même façon. On ne retirera pas des membres actuels du comité pour intégrer de nouveaux sénateurs au beau milieu d'une étude ou de l'examen d'un projet de loi ou d'une Loi d'exécution du budget. Cela n'arrivera pas. Voilà pourquoi les règles ont été établies telles qu'elles le sont.

Or, personne ne nie que s'il y a une prorogation, on se basera sur le nombre d'indépendants, de libéraux et de conservateurs. C'est de cette façon que les choses fonctionnent.

J'aimerais obtenir votre opinion sur un certain nombre de questions qui ont été soulevées. C'est la première fois que j'entends dire que le Sénat a été créé pour obliger le gouvernement à rendre des comptes. Le Sénat est là pour veiller à ce que la Chambre des communes ne bafoue pas les intérêts régionaux. Voilà pourquoi le Sénat existe.

Il y a peut-être eu, en 1867, sur le plan intellectuel, une idée qui justifiait les 4 000 \$, pour faire en sorte que les députés ne deviennent pas fous, et il y avait en quelque sorte une aristocratie terrienne qui s'en occupait. Or, c'est l'opposition de la Chambre des communes qui demande des comptes au gouvernement. De notre côté, nous collaborons dans le travail législatif. Notre rôle consiste à nous assurer que les mesures législatives sont bonnes et à les étudier en profondeur, pour veiller à ce qu'on laisse mijoter un peu les choses après les avoir lancées, comme l'a dit Macdonald. Voilà notre raison d'être. Notre rôle ne consiste

I'd like you to comment on that, because that has been talked about here. I don't know if it was the two of you or Senator Joyal. Senator Joyal talks like an academic, so I get you guys all mixed up. Could you comment, because I think we're wrong going down that path.

Mr. Docherty: We can get into the terms or the definitions, but as a check on the elected lower house, we can call that a check. We can call that sober second thought. We can call that examining legislation, part of the accountability of legislation or a government action as it moves through the legislative cycle.

Senator Tkachuk: That's fair enough.

Senator Wells: Thank you, Professor Hicks and Professor Docherty. You mentioned, Professor Hicks, the protection of the rights of the minority. I want to ask about that.

I've heard in other areas the majority rule, and we all understand that concept. We live under it. Then the minority be heard, and that's an important part of our function in the Senate. The minority is generally the opposition. Certainly in the Senate it is now.

You mentioned the Senate also being a check on the power. Senator Tkachuk I think agrees on that. We're not there to override or to hold anyone accountable, really. We're a check on the power, and that's why we are given the powers we have as an opposition.

Given this fundamental responsibility that we have, and part of that is the challenge function, what's your opinion of any effort there might be to change the Parliament of Canada Act to reduce the powers of any opposition in the Senate so that the government can or would be able to rule with the tyranny that majorities have?

Mr. Hicks: I think the Senate has historically showed restraint. I don't know that there's an immediate crisis that we need to point to where the Senate has overstepped what is appropriate.

This sort of ties into what you were raising. There haven't been that many, but the people who have written about bicameralism have tried to come up with a theory for it, to no avail. They can't agree on a common theory, whether you look at this inductively by comparing different bicameral systems, or you try it inductively by going back to the writings of Aristotle and Plato and trying to build something.

The Bryce committee, in I think it was 1916, tried to come up with an explanation for the House of Lords. They suggested that the House of Lords was there to review legislation, but they went a step further and said in those rare instances where the public has not had time to properly express its view on legislation, to delay it

pas à obliger le gouvernement à rendre des comptes. Je ne sais pas d'où est sortie cette idée, mais ce n'est assurément pas de cette façon que je vois mon rôle.

J'aimerais obtenir votre point de vue à ce sujet, car il en a été question au comité. Je ne sais pas s'il s'agissait de vous deux ou du sénateur Joyal. Puisque le sénateur Joyal parle comme un universitaire, je vous confonds. Pourriez-vous intervenir là-dessus? Je pense que nous avons tort de nous engager dans cette voie.

M. Docherty : Nous pouvons parler des termes et des définitions, mais puisqu'il s'agit de faire contrepoids à la Chambre basse élue, nous pouvons parler de contrepoids. Nous pouvons parler de second examen objectif. Nous pouvons dire qu'il s'agit d'examiner les mesures législatives, une partie de l'application des lois ou l'action gouvernementale au fil de leur progression dans le processus législatif.

Le sénateur Tkachuk : Très bien.

Le sénateur Wells : Merci, messieurs Hicks et Docherty. Monsieur Hicks, vous avez parlé de la protection des droits de la minorité. Je veux vous poser des questions à ce sujet.

La majorité règne, et nous comprenons tous l'idée. Nous vivons sous ce régime. Puis, la minorité doit être entendue, et c'est une partie importante de notre travail au Sénat. Généralement, l'opposition forme la minorité. C'est certainement le cas au Sénat présentement.

Vous avez dit également que le Sénat fait contrepoids au pouvoir. Je crois que le sénateur Tkachuk est de cet avis. Notre rôle n'est pas de dominer ou de demander des comptes à qui que ce soit. Nous mettons un frein au pouvoir, et voilà pourquoi on nous donne les pouvoirs que nous avons en tant qu'opposition.

Compte tenu de cette responsabilité fondamentale que nous avons, et il s'agit, entre autres, de la fonction de remise en question, que pensez-vous des efforts qui visent à modifier la Loi sur le Parlement du Canada pour réduire les pouvoirs de toute opposition au Sénat de sorte que le gouvernement soit capable de gouverner avec la tyrannie de la majorité?

M. Hicks : Je pense que le Sénat a toujours fait preuve de retenue. Je ne connais aucun cas de crise où le Sénat est allé trop loin.

C'est lié en quelque sorte à ce que vous souleviez. Il y en a peu, mais les gens qui ont écrit au sujet du bicaméralisme essaient d'établir une théorie à cet égard, en vain. Ils ne peuvent s'entendre sur une théorie commune, qu'il s'agisse d'examiner la question en comparant différents systèmes bicaméraux, ou de revenir aux écrits d'Aristote et de Platon et d'essayer de construire quelque chose.

Le comité Bryce, en 1916, je crois, a essayé de donner une explication sur la Chambre des lords. Il a indiqué que la Chambre des lords existait pour examiner les mesures législatives, mais il a fait un pas de plus et a affirmé que dans les rares cas où la population n'avait pas eu le temps d'exprimer son point de vue

sufficiently so that the House of Commons is forced to face the electorate and see if the electorate is willing to give it. We saw that in the GST debate and free trade. We've seen it the few times where the Senate has actually used the powers that are there.

I'm not a big believer that you have to move to a suspensive veto or rein this in, because I don't think there is a huge history of where the Senate has overstepped.

Senator Wells: It's been done by convention and agreement.

Mr. Hicks: Yes, and I think most senators believe that. There are probably people in the government who are terrified by the new approach. That was the whole point of the super eight senators in section 26. When there is a complete impasse, that's when you start to think about how do we have a dispute-solving mechanism? But there isn't a permanent ditch scored between the House of Commons and the Senate yet. So I would think we are trying to fix a problem that has yet to appear.

Senator Wells: I would agree. Mr. Docherty?

Mr. Docherty: Bruce said it better than I could.

Senator Eggleton: If the current course were to carry on for quite a number of years, we could have, theoretically anyway, 105 independent senators. That scares some people. However, I come from the municipal level, and that's how municipalities operate. In fact, Toronto City Council is the sixth-largest governance structure in the country in terms of its budget.

City councils never lack for getting the pros and cons on any issue. They don't have to be organized around some sort of party system to be able to do that. They just do it. Some people might think they don't do it particularly well compared to parliaments, but I would disagree with that.

Quite aside from that, I'm wondering what your thought is of that kind of a course. A correction to that course, and one that will likely take place, is the formation of something akin to a political party — maybe not the traditional political parties. One of the arguments — and I won't mind hearing your thoughts on this — is that one of the problems with traditional parties is that, certainly when I came here, both major parties belonged to the national caucuses of their respective parties. I spent 15 years in the Liberal Party of Canada national caucus, both in the house and in the Senate, and I can tell you it is controlled by those folks on the other side. Right now, we have one party that is still part of a national caucus, and that is the Conservatives. We are no longer there. We decided to kick them out, or was it the other way around?

convenablement sur des mesures législatives, il est là pour repousser les choses suffisamment longtemps pour que la Chambre des communes soit forcée de faire face à l'électorat et de le consulter. C'est ce que nous avons observé dans le débat sur la TPS et le libre-échange. Nous l'avons vu les rares fois où le Sénat a utilisé les pouvoirs qui existent.

Je ne suis pas convaincu qu'il doit y avoir un veto suspensif ou un frein, car je ne crois pas qu'il y a eu beaucoup de cas où le Sénat a outrepassé ses pouvoirs.

Le sénateur Wells : C'est fait par convention et par accord.

M. Hicks : Oui, et je pense que la plupart des sénateurs le croient. Il y a probablement des gens au gouvernement qui sont terrifiés par la nouvelle approche. C'était là l'objectif des huit sénateurs dans l'article 26. Lorsqu'il y a une impasse, c'est là qu'on commence à réfléchir au mécanisme de résolution des différends. Or, il n'y a pas encore de fossé permanent entre la Chambre des communes et le Sénat. Je pense donc que nous essayons de régler un problème qui n'existe pas encore.

Le sénateur Wells : Je suis d'accord avec vous. Monsieur Docherty?

M. Docherty : Bruce l'a dit mieux que moi.

Le sénateur Eggleton : Si l'orientation actuelle consistait à continuer pendant un certain nombre d'années, nous pourrions nous retrouver, du moins en théorie, avec 105 sénateurs indépendants, ce qui effraie certaines personnes. Cependant, je viens du monde municipal, et c'est de cette façon que les municipalités fonctionnent. En fait, le conseil municipal de Toronto est la sixième structure de gouvernance en importance au pays sur le plan du budget.

Les conseils municipaux ne manquent jamais de peser le pour et le contre sur toute question. Ils n'ont pas à se structurer selon un système de parti pour pouvoir le faire. Ils le font, tout simplement. Certaines personnes peuvent penser qu'ils ne le font pas particulièrement bien comparativement aux parlements, mais je ne suis pas de cet avis.

Mis à part cela, je me demande ce que vous pensez de cette façon de procéder en quelque sorte. Une correction à cette orientation, qui aura probablement lieu, c'est la formation de quelque chose qui ressemble à un parti politique — peut-être pas aux partis politiques traditionnels. Parmi les arguments évoqués — et je serais ravi de connaître votre point de vue à ce sujet —, l'un des problèmes que posent les partis traditionnels — et c'était certainement le cas lorsque je suis arrivé ici —, c'est que les deux principaux partis appartenaient au caucus national de leurs partis respectifs. J'ai passé 15 ans au caucus national du Parti libéral du Canada, à la Chambre et au Sénat, et je peux vous dire que c'est contrôlé par les gens de l'autre côté. À l'heure actuelle, nous avons un parti qui fait toujours partie d'un caucus national, et il s'agit des conservateurs. Nous ne faisons plus partie du caucus national libéral. Nous avons décidé de les expulser, ou était-ce l'inverse?

Anyway, I'd like your thoughts about forming new kinds of political groups based on people's common beliefs, shared values, et cetera — and maybe around an independent group that doesn't have any of those but gets together just for organization's sake. What are your thoughts about those?

Mr. Docherty: I tried to say that in my opening remarks. I don't necessarily have a problem with that at all. There will be some kind of organization; 105 is hard to organize. It's too big and difficult, so there will be some organization about it. It could be a partisan organization. It could be ideological. It could have nothing to do with the parties in the lower house; that would be fine. I don't see why there needs to be that connection to the lower house.

To get back to Senator Frum, my comment is that I would be concerned if only one was linked to a government and not having an opposition. Other than that, it could be ideological but not partisan, for example. There could be ideological groupings. That's why I like the recommendation of nine — and it could be any number, such as 10 — in the first report of Senate modernization. There would just have to be the minimum number of resources to be associated for any group that had nine, 10 or whatever, but there has to be some form of organization. For 105 to organize themselves would be a little more difficult.

Mr. Hicks: I'm mindful of the challenge of organization.

I would point out that 105 people are a smaller group than frequent majority caucuses in the House of Commons side, whether it's Mulroney or Chrétien. They tended to have more than that within their own political caucus. That doesn't mean they were organized in a great way, but they were able to organize themselves, elect caucus chairpersons, divide up among regional lines and do all sorts of things like that.

I think your analogy to Toronto is an interesting one. In universities, we're all familiar with the senates and the boards of governors. None of them have political parties, and yet these are deliberative bodies that can come together and address some major issues when it comes to policy and academic criteria. There does tend to be caucusing — students caucus together, admin caucus together, and it's the faculty that decide.

One of the things we like about what's developed in the United Kingdom and that exists in Australia is the crossbenchers, because now you have things not being decided by the two main parties but by these independent voices you have to court for their support.

I think there's a trend toward a little less control. Maybe I'm idealistic in that I think 104 people plus the Speaker could get their act together, because they're smart people, and form structures.

Quoi qu'il en soit, j'aimerais connaître votre point de vue sur la formation de nouveaux types de groupes politiques basée sur des convictions et des valeurs communes, par exemple — et peut-être un groupe indépendant de gens qui se rassemblent plutôt pour des raisons d'organisation. Quelle est votre opinion à cet égard?

M. Docherty : J'ai essayé de le dire dans ma déclaration préliminaire. Je ne vois pas nécessairement de problème à cet égard. Il y aura une structure quelconque; il est difficile de s'organiser à 105 personnes. C'est trop difficile, et il y aura une forme d'organisation. Elle peut être basée sur les partis, sur une idéologie. Elle peut n'avoir rien à voir avec les partis de la Chambre basse; cela ne poserait aucun problème. Je ne vois pas pourquoi il faudrait qu'il y ait un lien avec la Chambre basse.

Pour revenir à ce qu'a dit la sénatrice Frum, je trouverais préoccupant qu'un seul groupe soit lié au gouvernement sans qu'il y ait d'opposition. À part cela, les regroupements pourraient être basés sur une idéologie, et non sur un parti, par exemple. Voilà pourquoi j'aime la recommandation qui figure dans le premier rapport sur la modernisation du Sénat, soit qu'il s'agisse de groupes de neuf sénateurs — et il peut s'agir d'un nombre différent, comme 10 sénateurs. Il faudrait seulement que tout groupe, qu'il soit formé de 9 ou 10 personnes, ait le nombre minimum de ressources qui convient, mais il doit y avoir une certaine forme d'organisation. Il serait un peu plus difficile pour 105 personnes de se constituer en groupe.

M. Hicks : Je suis conscient que la constitution d'un groupe pose des difficultés.

Je signale que 105 personnes, cela représente un plus petit groupe que des caucus majoritaires que nous avons connus du côté de la Chambre des communes, qu'il s'agisse de l'époque de Mulroney ou de Chrétien. Leur caucus politique était en général composé d'un plus grand nombre de personnes. Cela ne veut pas dire que c'était une excellente façon de s'organiser, mais ils étaient capables de s'organiser, d'élire un président de caucus, de se diviser en fonction des régions et de faire toutes ces choses.

Je crois que la comparaison avec Toronto est intéressante. Dans les universités, nous avons un sénat et des conseils d'administration. Il n'y a pas de parti politique, et voilà pourtant des assemblées délibérantes qui débattent de grandes questions relatives aux politiques et aux critères académiques. On a généralement tendance à se réunir en caucus — les étudiants et les administrateurs le font, et c'est la faculté qui décide.

L'une des choses que nous aimons au sujet de ce qui se fait au Royaume-Uni et de ce qui existe en Australie, c'est la question des pairs non inscrits, car maintenant, des décisions sont prises non pas par les deux principaux partis, mais par ces voix indépendantes qu'il faut courtiser pour obtenir leur appui.

Je pense qu'il y a une tendance à réduire le contrôle. Je suis peut-être idéaliste, mais je pense que 104 personnes plus le Président pourraient parvenir à s'organiser, car ce sont des gens intelligents, et à former des structures.

I'm not opposed to some form of structure. I like the idea that there would not be a direct connection between the House of Commons' parties and the upper chamber. The whole purpose of political parties in the House of Commons is singular: It's to get elected to the House of Commons, raise money and organize workers. For decades it's annoyed me when I see senators putting a particular riding after their name as opposed to just the province, because they're appointed for a province. But because they want to fit into the political party, they also grab a riding in the House of Commons so that they can be ex officio members for policy conventions, vote and so on. I think that's a counterintuitive pull that I've never really liked.

I would think some sort of umbilical break from the people who are dictating in the House of Commons would be healthy.

But having an organizational structure — by all means, as long as we come back to what I was talking about earlier: Within that structure, there has to be an acknowledgement of the minority interests of some people who won't be part of or want to join a caucus, whether it's an independent Senate group or one of the political party caucuses. They need to also be participating in discussions, considered for committees and have their expertise drawn upon.

Senator Eggleton: The other thing that's very new is this Government Representative system in the Senate. There are three of them. I don't agree with Senator Frum that they are a caucus. They certainly don't control a lot of votes. There are only the three of them that they control. Sometimes they call themselves independent, but I wouldn't call them independent. They are there to represent the government, so we call them the G3.

Maybe the government should be paying their budget. They're sort of like an ambassadorial team to the Senate. Maybe the government should be paying their budget.

The Chair: Thank you, Senator Eggleton. I don't think you were looking for a response. We will move on.

Senator Cools: I would like to begin by thanking the witnesses for coming before us, and I certainly would like to thank you for your good scholarship and academic work over the years. I'm a great reader, as most of us know.

Coming to the issue of responsible government, I want to come to the question that's been raised about the notion of the Government Representative in the Senate, which is quite a novel idea. I thought perhaps we could roll back in time and look at something that the Durham report — Lord Durham — and you guys could probably teach me a little bit. Lord Durham pulled no punches in his report. He basically said clearly and very well that the reformers — they were called the reformers at the time — were

Je ne m'oppose pas à une certaine forme de structure. J'aime l'idée qu'il n'y ait pas de lien direct entre les partis de la Chambre des communes et la Chambre haute. À la Chambre des communes, les partis politiques n'ont qu'un seul but : faire élire des députés à la Chambre, recueillir des fonds et organiser des travailleurs. Depuis des dizaines d'années, je suis agacé de voir des sénateurs ajouter le nom d'une circonscription après leur nom plutôt que de seulement inscrire le nom de leur province, car ils sont nommés pour représenter une province. Cependant, parce qu'ils veulent avoir une place au sein d'un parti politique, ils s'approprient également une circonscription représentée à la Chambre des communes pour être des membres d'office aux congrès d'orientation, aux votes et ainsi de suite. Je pense que c'est une pratique déplacée que je n'ai jamais vraiment aimée.

Je pense qu'il serait sain de couper leur sorte de lien ombilical avec les gens qui dictent ce qui se passe à la Chambre des communes.

Il est toutefois nécessaire d'avoir une structure organisationnelle — bien entendu, pourvu que nous revenions à ce que je disais plus tôt. Dans cette structure, il faut reconnaître les intérêts minoritaires de certaines personnes qui ne veulent pas faire partie d'un caucus ou adhérer à un caucus, qu'il s'agisse d'un groupe sénatorial indépendant ou du caucus d'un parti politique. Les sénateurs concernés doivent également participer aux discussions, être pris en considération pour siéger aux comités et mettre à profit leur expertise.

Le sénateur Eggleton : Une autre chose toute récente est le système du représentant du gouvernement au Sénat. Il y en a trois. Je ne suis pas d'accord avec la sénatrice Frum quand elle dit qu'ils forment un caucus. Ils ne dictent certainement pas l'issue d'un grand nombre de votes. Ils n'exercent une influence que sur eux trois. Il leur arrive parfois de se qualifier d'indépendants, mais je ne les appellerais pas ainsi. Ils sont là pour représenter le gouvernement, et nous les appelons donc le G3.

Le gouvernement devrait peut-être payer leur budget. Ils forment une sorte d'équipe d'ambassadeurs au Sénat. Le gouvernement devrait peut-être payer leur budget.

Le président : Merci, sénateur Eggleton. Je ne pense pas que vous vouliez obtenir une réponse. Nous allons donc poursuivre.

La sénatrice Cools : J'aimerais d'abord remercier les témoins d'être ici, et je tiens certainement à vous remercier de votre bonne bourse d'études et des travaux universitaires que vous avez publiés au fil des ans. Je lis énormément, comme le savent la plupart d'entre vous.

À propos de la question d'avoir un gouvernement responsable, je veux revenir à ce qui a été dit au sujet de la notion du représentant du gouvernement au Sénat, qui est une idée plutôt originale. Je pensais que nous pourrions peut-être revenir en arrière et examiner une chose que le rapport Durham — lord Durham — et vous pouvez probablement m'aider à comprendre un peu. Lord Durham n'a pas hésité à dire la vérité dans son rapport. En gros, il a dit clairement et avec éloquence que les

nothing less than full responsible government, just as the Brits had. I believe they used the words “the image in transcript of Great Britain.”

To that extent, that report remains quite a phenomenon, when you consider the results and what they led to. Canadians showed very early in their constitutional development that they wanted to move to responsible government. Now we come to the notion of responsible government. I've said before in this committee that responsible government was born of that period of time not too long after the short wars and not too long after Cromwell — but beginning with William and Mary, and the abdication of James. We all know this.

Responsible government was a landmark in constitutional development. From there on in it follows the development of British liberalism, but that's another story for another day.

The point is that what happened in that process was that the king was willing to surrender government by his own personal intervention. The exchange was — and it's a fantastic constitutional exchange — that he would govern not personally but through the agency of his ministers, who would be chosen from not one but both houses of Parliament.

I hope I'm making that clear. But responsible government means that the two houses are supposed to be led by ministers — the cabinet ministers. You cannot be a member of the government unless you are a member of the government. The only way you can be a member of the government is to be a cabinet minister.

This brings me now to the question of this new constitutional phenomenon that we have in the Senate. Remember, colleagues, the Fathers of Confederation were very clever boys and very skilled, and they sat down and knew that they had to reach agreement. And make no mistake about it. Yes, as glorious as the House of Commons is and has been, the fact of the matter is that they intended that the Senate — their emphasis was on the Senate — would last as long as Canada would last as a Confederation. This was in the back of their heads.

So fast forward now and I wonder if you have an opinion or constitutional thought or constitutional notion about it: We have this new constitutional animal, a very nice man, a very learned man, a very hard-working man — so personality and personal issues have nothing to do with it — who is called the Government Representative in the Senate. We do not know what this creature is. We know what a government leader is, because we know that responsible government means that the houses are supposed to be led by cabinet ministers.

I can make a little bit of a confession. I do not see how these new proposals are going to work. That is my own private view. I do not see how they are going to work, and I don't see anything available which is better, quite frankly, than responsible

réformistes — c'est ainsi qu'on les appelait à l'époque — ne formaient rien de moins qu'un gouvernement responsable à part entière, comme celui des Britanniques. Je crois qu'ils ont parlé d'un gouvernement à l'image de celui de la Grande-Bretagne.

À cet égard, le rapport sort encore du nombre lorsqu'on tient compte des résultats auxquels il a mené. Les Canadiens ont montré très tôt dans leur évolution constitutionnelle qu'ils voulaient un gouvernement responsable, ce qui nous amène à la notion de gouvernement responsable. J'ai déjà dit au comité que cette notion a vu le jour peu de temps après les guerres de courte durée et Cromwell — à compter du règne de William et Mary, et à la suite de l'abdication de James. Nous le savons tous.

La notion de gouvernement responsable a marqué l'évolution constitutionnelle. Dès lors, il donne suite au développement du libéralisme britannique; c'est toutefois un sujet dont nous reparlerons un autre jour.

Le fait est que, dans le cadre de ce processus, le roi était prêt à renoncer au gouvernement en intervenant personnellement. En contrepartie — et c'est un échange constitutionnel fantastique —, il n'allait pas gouverner lui-même, mais par l'entremise de ses ministres, qui allaient être choisis dans les deux Chambres du Parlement, pas une seule.

J'espère que je m'exprime clairement. La notion de gouvernement responsable signifie que les deux Chambres sont censées être dirigées par des ministres, c'est-à-dire le Conseil des ministres. On ne peut pas être membre du gouvernement à moins d'être membre du gouvernement. La seule façon de l'être est de faire partie du Conseil des ministres.

Ces explications m'amènent maintenant à la question du nouveau phénomène constitutionnel que nous observons au Sénat. Rappelez-vous, chers collègues, que les Pères de la Confédération étaient des gars très brillants et très doués; ils savaient qu'ils devaient s'entendre. Et ne nous y trompons pas. Oui, aussi glorieuse qu'est et qu'a été la Chambre des communes, il n'en demeure pas moins que leur intention était que le Sénat — l'accent était mis sur le Sénat — existe aussi longtemps que le Canada en tant que Confédération. C'était sous-entendu.

Revenons maintenant à notre époque, et je me demande si vous avez une opinion, un point de vue ou une idée d'ordre constitutionnel à ce sujet. Nous avons un nouvel animal constitutionnel, un homme très bien, très érudit et très travaillant — sa personnalité et ses traits n'y sont donc pour rien — qui s'appelle le représentant du gouvernement au Sénat. Nous ne savons de quel genre de créature il s'agit. Nous savons ce qu'est un leader du gouvernement, car nous savons qu'avoir un gouvernement responsable signifie que les Chambres sont censées être dirigées par des membres du Cabinet.

Je vais faire une petite confession. Je ne vois pas comment ces nouvelles propositions fonctionneront. C'est ma propre opinion. Je ne vois pas comment elles fonctionneront, et je ne vois pas ce qui pourrait être mieux, bien franchement, que la notion de

government as laid out by the Brits, as laid out in the Westminster system. I just don't understand why so many of us are busy reinventing what is already the best.

I have a lot of problems with it, but you cannot make something unless you are of it. You cannot reproduce it. In other words, a human being cannot give birth to a reptile. A reptile cannot give birth to a human being. So how can a Government Representative, whatever that means, in the Senate, make and declare business to the government when that person is not a member of the government? One has to be a member of the government to be able to say, "This is government business, this is not."

Have you given this any thought? It may be so novel that minds have not been able to really grasp it yet, but I just wonder if you've given it any thought.

Mr. Hicks: I've given it a little bit of thought. I think I said in my opening comments that for the life of me I couldn't understand why the Speaker of the Senate wasn't given the role of Government Representative because he or she is appointed by the Prime Minister, and that is a constitutional requirement. It was uncomfortable watching Senator Harder do intellectual cartwheels of arguing how he was independent but at the same time he was the Government Representative in the Senate. I don't think anyone was able to get his mind wrapped around that, including him, but certainly not the media he gave interviews to, and eventually everyone just dropped it and just accepted you need somebody to be tabling legislation.

To come back to what Senator Eggleton said, if they just embraced it then his budget could have come out of the Privy Council Office, as does the one for the Minister for Democratic Reform and so on. Therefore you embrace the fact that this person is unlike other independent senators instead of trying to be too clever by half.

Now, that being said, if the person's role is simply to be the facilitator of legislation and to try and convince senators on an individual basis to support that legislation and to navigate it through, there is an argument that that function needs to be provided.

I don't know that you need three people, and I think calling it a caucus is probably not fair to them because they aren't, and they're not trying to recruit people to a caucus. I refer to individuals with specific duties.

It will all come down to where the tire hits the pavement. How do you actually allocate your chamber's business in terms of who gets to move motions or who get to move time allocation? The Senate used to have very informal rules prior to the GST, when things got fairly nasty. The Conservatives never forgave the Liberals for that, and then the Liberals never forgave the Conservatives for bringing in lots of thick rules. It's in that climate of proceduralism, of which expertise has developed, that

gouvernement responsable provenant des Britanniques, qu'on retrouve dans le système de Westminster. Je ne comprends tout simplement pas pourquoi bon nombre d'entre nous s'affairent à réinventer ce qui est déjà le meilleur système qui soit.

Cela me pose beaucoup de problèmes, mais on ne peut pas créer quelque chose qu'on n'est pas. On ne peut pas la reproduire. Autrement dit, un humain ne peut pas engendrer un reptile, tout comme un reptile ne peut pas donner naissance à un être humain. Par conséquent, comment un représentant du gouvernement au Sénat, peu importe ce que cela signifie, peut-il mener et annoncer les activités du gouvernement alors qu'il n'en est pas membre? On doit faire partie du gouvernement pour pouvoir dire ce qui constitue des initiatives ministérielles ou non.

Y avez-vous réfléchi? La notion est peut-être tellement nouvelle que les gens n'ont pas encore été capables de bien la saisir, mais je me demande tout simplement si vous y avez réfléchi.

M. Hicks : J'y ai réfléchi un peu. Dans ma déclaration liminaire, je pense que j'ai dit que je n'arrive absolument pas à comprendre pourquoi le Président du Sénat n'était pas investi des fonctions de représentant du gouvernement, car il a été nommé par le premier ministre; c'est une exigence constitutionnelle. Il était pénible de regarder le sénateur Harder faire des pirouettes intellectuelles pour expliquer comment il pouvait être indépendant tout en étant le représentant du gouvernement au Sénat. Je ne pense pas que qui que ce soit ait été capable de saisir ce qu'il en est, y compris lui-même, et certainement pas les journalistes à qui il a accordé une entrevue. Tout le monde a fini par tout simplement laisser tomber et accepter la situation parce que nous avons besoin de quelqu'un pour présenter les projets de loi.

Pour revenir à ce qu'a dit le sénateur Eggleton, si on acceptait tout simplement le fait que cette personne n'est pas comme les autres sénateurs indépendants, plutôt que d'essayer d'être trop malins, le Bureau du Conseil privé pourrait alors payer son budget, comme celui du ministre de la Réforme démocratique et ainsi de suite.

Cela dit, si le rôle de la personne est tout simplement de favoriser l'adoption des projets de loi en facilitant l'étude et en essayant de convaincre individuellement les sénateurs d'accorder leur soutien, on peut faire valoir que cette fonction est nécessaire.

Je ne sais pas s'il est nécessaire d'avoir trois personnes, et je crois qu'il n'est probablement pas juste de dire qu'ils forment un caucus, car ce n'est pas le cas, et ils n'essaient pas de recruter des gens pour en former un. Je parle de personnes ayant des fonctions précises.

Tout dépendra de l'endroit où la roue touchera la chaussée. Dans le cadre des travaux du Sénat, qui serait responsable, entre autres choses, de la proposition des motions ou de l'attribution de temps? Les règles du Sénat étaient très peu officielles avant le débat sur la TPS, pendant lequel le climat est devenu assez malsain. Les conservateurs ne l'ont jamais pardonné aux libéraux, et les libéraux n'ont ensuite jamais pardonné aux conservateurs d'adopter un grand nombre de règles complexes. C'est dans ce

now people are trying to navigate how to go back to a friendlier time when this was — excuse the expression — a gentlemen's club where things could be done more informally. I think that's the disconnect.

The way this committee is approaching it is the way to do it, and that's to look at first principles. If you look at the debates over the British North America Act, these were brilliant treatise on responsible government and political theory.

Senator Cools: Brilliant.

Mr. Hicks: That's the kind of discussion we need to be have and we have the capacity to have. I think out of that then will come the institutional arrangements that people can live with as opposed to you sort of have the situation, well, simultaneously we're meeting here, but down the road or down the hallway there are also meetings taking place on how many people get added to a committee, where horse-trading is taking place.

I think that's the challenge that may only be solved in the short term by horse-trading, but I think what we're doing here is the sort of thing that this chamber has been known for and can only be healthy for democracy.

Senator Mockler: A statement was given by another parliamentarian, and it was said the Senate is broken and needs to be fixed. He said, "If the Senate serves as a purpose at all, it is to act as a check on the extraordinary power of the Prime Minister and his office, especially in a majority government."

This committee has recommended that the Senate adopt a mission and purpose statement that clearly emphasizes the Senate's independence, the independence of individual senators, its complementary role to the House of Commons and its status as a chamber of sober second thought, which you have expressed so accurately.

Do you see the current government or governments and opposition structure of the Senate as a help or a hindrance in achieving the mission that we want?

Mr. Docherty: I think historically it has worked, so it would be hard for me to say it has been a hindrance because historically it has worked. However, the reality is that the Senate is facing moving from two organized bodies to perhaps three. I'm not talking about the three individual, I'm talking about independent. And so that will change.

Also, I don't think the Senate is broken and needs to be fixed. I would say that the Senate is going through a period of transition and that it's a very adaptable body and will adapt to those kinds of changes in a responsible way, sticking to the kinds of principles that have governed it in the past.

climat de procéduralisme, à partir duquel une expertise a été mise au point, que les gens essaient maintenant de naviguer pour déterminer comment revenir à l'époque où c'était — excusez l'expression — un club de gentilshommes, où les choses pouvaient être faites de façon plus informelle. Je pense que c'est là que se situe le décalage.

Le comité aborde la question de la bonne façon, c'est-à-dire en examinant les principes fondamentaux. Les débats concernant l'Acte de l'Amérique du Nord britannique constituent de brillants traités sur la notion de gouvernement responsable et la théorie politique.

La sénatrice Cools : Génial.

M. Hicks : C'est le genre de discussion que nous devons avoir et que nous sommes en mesure d'avoir. Je pense que vous pourrez ensuite en arriver à des dispositions institutionnelles avec lesquelles les gens peuvent vivre plutôt que de devoir composer avec le genre de situation qui consiste à tenir une réunion ici alors que d'autres réunions ont lieu en même temps au bout du corridor pour déterminer, lors d'une séance de marchandage, combien de personnes supplémentaires siégeront à un comité.

Je pense que c'est la question qui ne peut être résolue à court terme qu'en marchandant, mais je crois que ce que nous faisons ici est le genre de chose qui fait la renommée du Sénat et qui ne peut être que saine pour la démocratie.

Le sénateur Mockler : Un autre parlementaire a affirmé que le Sénat est défaillant et qu'il faut remédier à la situation. Il a dit ce qui suit : « Si le Sénat a un rôle à jouer, c'est assurément de servir de contrepoids au pouvoir extraordinaire que détiennent le premier ministre et son cabinet, surtout dans le cas d'un gouvernement majoritaire. »

Notre comité a recommandé que le Sénat adopte un énoncé de mission et d'objet qui définit nettement l'indépendance du Sénat, l'indépendance des sénateurs, son rôle de complément de la Chambre des communes et sa qualité de Chambre de second examen objectif, comme vous l'avez correctement indiqué.

D'après vous, le gouvernement actuel ou la structure de représentants du gouvernement et de représentants de l'opposition du Sénat vont-ils contribuer ou nuire à la réalisation de la mission que nous voulons assumer?

M. Docherty : Je pense que cela a fonctionné au cours de l'histoire, et il serait donc difficile pour moi de dire que cela a été nuisible. Cependant, la réalité, c'est que le Sénat risque de passer de deux groupes organisés à peut-être trois. Je ne parle pas des trois sénateurs, mais plutôt des indépendants. La situation va donc changer.

De plus, je ne pense pas que le Sénat soit défaillant et qu'il faille remédier à la situation. Je dirais que le Sénat traverse une période de transition et que c'est une institution très polyvalente qui s'adaptera à ce genre de changements de manière responsable, en s'en tenant aux principes qui l'ont régie dans le passé.

Historically has the organization been a hindrance? I would say by and large no. There have been times when it has become too partisan, but overall has it been a hindrance? No, because I think the Senate has still managed to do some incredible things under that system, but that's not the reality that the Senate is facing today.

Mr. Hicks: I can't find any fault with that. I agree that the Senate has done some amazing things. There's a learning curve now, and growing pains, as you are dealing with a new group of people who are non-aligned and how you fit round pegs into square holes. But the rules are flexible, and at the end of the day I think solutions will present themselves.

Senator Mockler: This has to be a comment, with the indulgence of the chair, please. That quote came from Justin Trudeau in 2014 when he was interviewed in St. John's, Newfoundland.

Thank you for your answers.

Senator Lankin: That, of course, was not a partisan observation that was just made. I can have a little bit of humour, senator.

I want to make one comment. I gave notice to Senator Frum that I was going to say we look at the same things in the Senate in the development of the organization and have a very different analysis and come to a very different conclusion. That's part of the diversity of thinking and approaches on things. Because she put on the record some very strong statements about what she said was happening and what she said the position of the Government Representative was, I wanted to say I come to a different conclusion that she does.

Looking over the history of the Senate, there have been many fine moments, historically. I think the structure that has been in place has often worked very well. I'm not one who has a propensity to say partisanship has always been a problem in the Senate. I think there are some very notable examples of the executive branch of government overreaching in its relationship with the Senate in an attempt to control what's happening in the Senate. I think that has damaged the credibility of the institution in the eyes of the public. There's always a cause and a reaction, and some of the examination we're going through is a reaction to some of those examples.

Is it broken? Does it need to be fixed? Are there problems? There is a change happening, and we have to cope with that, adapt to it and determine a way forward.

One of the things that are said as a defence for keeping the structure of caucuses that have control over members, whether they're political party-based or not, is that we won't be able to have a functioning Senate that will be able to deal with government business, no matter whose business it is, in an efficient and effective way. As a new member, I've seen a lot of

Historiquement, l'institution a-t-elle constitué un obstacle? Je dirais que non de façon générale. Il est arrivé qu'elle soit trop partisane, mais a-t-elle constitué un obstacle de façon générale? Non, car je pense que le Sénat a néanmoins trouvé le moyen de faire des choses incroyables en fonctionnant ainsi, mais ce n'est pas la réalité à laquelle il est confronté aujourd'hui.

M. Hicks : Je ne trouve rien à redire. Je conviens que le Sénat a accompli des choses extraordinaires. Vous devez maintenant vous adapter, composer avec des crises de croissance, alors que vous êtes aux prises avec un nouveau groupe de personnes non alignées et que vous devez déterminer comment ficher des chevilles rondes dans des trous carrés. Les règles sont toutefois souples, et je pense que des solutions vont se présenter au bout du compte.

Le sénateur Mockler : Quelqu'un doit mentionner, avec la permission de la présidence, s'il vous plaît, que ces propos sont ceux tenus par Justin Trudeau en 2014 dans le cadre d'une interview accordée à St. John's, à Terre-Neuve.

Merci de vos réponses.

La sénatrice Lankin : L'observation qui vient tout juste d'être formulée n'était évidemment pas partisane. Je peux plaisanter un peu, monsieur le sénateur.

Je veux faire une observation. J'ai avisé la sénatrice Frum que j'allais mentionner que même si nous nous penchons au Sénat sur les mêmes aspects de l'évolution de l'institution, notre analyse et notre conclusion diffèrent grandement. C'est attribuable à la diversité des points de vue et des approches. La sénatrice a fait des déclarations très fermes à propos de ce qui se passe selon elle et de ce qu'elle affirme être les fonctions du représentant du gouvernement, et je tenais à dire que j'arrive à une conclusion différente de la sienne.

Au cours de son histoire, le Sénat a connu beaucoup de beaux moments. Je pense que la structure en place a souvent très bien fonctionné. Je n'ai pas tendance à dire que la partisanerie a toujours posé problème au Sénat. Je pense que nous avons de très bons exemples de l'exécutif qui va trop loin dans sa relation avec le Sénat pour essayer de contrôler ce qui s'y passe. Je crois que cela a nui à la crédibilité de l'institution aux yeux du public. Il y a toujours une cause et une réaction, et l'examen que nous effectuons est en partie une réponse à certains de ces exemples.

Le Sénat est-il défaillant? Faut-il remédier à la situation? Y a-t-il des problèmes? Un changement s'opère, et nous devons y faire face, s'y adapter et établir une marche à suivre.

L'une des choses avancées pour défendre le maintien de la structure dans laquelle des caucus, qu'ils soient associés à un parti politique ou non, exercent un contrôle sur les sénateurs, est que nous ne pourrions autrement pas avoir un Sénat fonctionnel en mesure d'étudier de manière efficace et efficiente les affaires émanant du gouvernement, peu importe le parti au pouvoir. En

delays in what is happening, which doesn't seem efficient and effective to me. But it is as it has been, and maybe we can collectively deal with that and improve it.

However, I listen to people talk about the conventions and practices that the Senate has observed and respected with respect to our role as complementary to a democratically elected, responsible government, acceding at the end of the day to the wishes of the democratically elected, understanding that our role is to act as a series of checks and balances and not the initiator of all of that. I don't understand why people think that a number of independent senators would be any less committed and have less of a conviction of those conventions and practices or that it can only be brought about by the enforcement of caucus, whips and punishment for not voting the way of the group.

I wonder if you've thought about that. At the end of the day, we've seen in certain bills, for example, since I have been here, where the official opposition caucus was, perhaps, ideologically opposed to something but chose to let a vote go forward with a combination carefully crafted of those voting against and those abstaining to ensure that the majority would pass the vote through. They made a political point, but they allowed the business to go on. I don't know that it has to be done in that way, and I think that individuals can come to the same conclusion at the end of the day. I voted, at the very end, in favour of Bill C-14 even though I had problems with it, because I respected the convention and the practice.

Have you thought about that with respect to there not being organizations of people who can whip, control and discipline members?

Mr. Docherty: I think I tried to answer that earlier, so let me just say this: Some years ago, I co-authored a piece on "the success of Parliament," and what I wrote then I firmly believe in now. The success of any legislature, whether it's a university senate, the Senate of Canada or the House of Commons, is determined by whether the public, or whoever the constituents are for that group, has more respect for the legislature at the end of the term than they did at the beginning. It's not how many bills are passed, how many times there has been a whipped vote or whether budgets are crafted. It's whether the public has more respect for that body at the end of the session than it did at the beginning.

I would just say to all senators that you are in a transition period, and how you handle the next couple of years will dictate the success of the Senate in the public mind. Keeping the respect for each other that has historically been part of the Senate is fundamental to having a successful Senate this session. I would ask all senators to keep that as a first principle moving forward in the next few months.

tant que nouvelle sénatrice, j'ai vu beaucoup de travaux être retardés, ce qui ne me semble pas efficace ni efficient, mais les choses sont ce qu'elles sont, et nous pouvons peut-être examiner la situation ensemble et l'améliorer.

Or, j'écoute des gens parler des conventions et des pratiques que le Sénat a observées et respectées dans le cadre de son rôle en tant que complément d'un gouvernement responsable démocratiquement élu, qui se range en définitive à la volonté de la Chambre démocratiquement élue et qui comprend que son rôle est de mettre en place une série de freins et de contrepoids, pas d'être l'instigateur de tout cela. Je ne comprends pas pourquoi les gens pensent qu'un certain nombre de sénateurs indépendants seraient moins déterminés à respecter ces conventions et ces pratiques ou les défendraient avec moins de conviction, ou pourquoi ils pensent que c'est seulement possible au moyen du contrôle exercé par un caucus et des whips qui infligent des sanctions à ceux qui ne votent pas comme le reste du groupe.

Je me demande si vous avez réfléchi au point suivant. Au bout du compte, nous avons pu observer des cas, depuis que je suis ici, par exemple, où l'opposition officielle s'opposait peut-être, de façon idéologique, à quelques éléments de certains projets de loi, mais ses membres ont décidé de permettre au vote d'être favorable en calculant soigneusement les votes favorables et les absentions pour veiller à ce que la majorité remporte le vote favorable. Ils ont fait valoir un argument politique, mais ils ont permis aux travaux de progresser. Je ne sais pas s'il faut procéder de cette façon, et je pense que d'autres personnes peuvent parvenir à la même conclusion au bout du compte. À la toute fin du processus, j'ai voté pour le projet de loi C-14, même s'il me posait toujours des problèmes, car je respectais la convention et la pratique.

Avez-vous réfléchi au fait qu'aucune organisation ne dirigerait, ne contrôlerait et ne disciplinerait les membres?

M. Docherty : Je crois que j'ai tenté de répondre à cette question plus tôt, donc permettez-moi seulement d'ajouter une chose. Il y a quelques années, j'ai coécrit un article sur la réussite du Parlement, et je crois toujours fermement aux arguments que j'ai fait valoir à ce moment-là. On sait que toute assemblée législative, qu'il s'agisse d'une assemblée universitaire, du Sénat du Canada ou de la Chambre des communes, a réussi sa mission lorsque la population ou les électeurs de ce groupe ont davantage de respect pour l'assemblée législative à la fin de la session parlementaire qu'au début. Cela ne dépend pas du nombre de projets de loi adoptés, du nombre de votes partisans ou de l'élaboration des budgets. Il s'agit de savoir si la population a davantage de respect pour l'organisme à la fin de la session parlementaire qu'au début.

J'aimerais seulement rappeler à tous les sénateurs que vous êtes en période de transition, et que la façon dont vous gérez les deux prochaines années déterminera si le Sénat a réussi ou non aux yeux des gens. Il est essentiel de conserver le respect de l'autre qui caractérise traditionnellement le Sénat pour bien réussir la session. J'aimerais demander à tous les sénateurs de privilégier ce principe au cours des prochains mois.

Senator Stewart Olsen: Thank you. I'll try to be quick.

For your suggestions and your positing to work, I believe that you have to go back to the selection process, because if the selection process is flawed, then you will not have a representative system. Either senators should be elected or there should be criteria because our job is to represent the broad group of Canadians. If you set up a system whereby you select only a certain part of the populace, then I believe we're doomed to failure with the independent type of Senate. Could you comment on that, please?

Mr. Docherty: I think the selection process is important. I'm not suggesting we should do this, but in the House of Lords there are often opposition appointments that come with it. That's a way of balancing to make sure the sides don't get too far out. Is there a way in the selection process to make sure there's a diversity of opinions selected? That would be something that I would think the Senate might want to make some comment on. I think the diversity of opinion would be very helpful in demographic diversity, opinions, ideology; all those things would be helpful, and ensuring the selection does that. The U.K. tends to do it based on party. We don't have to, but there should be diversity.

The Chair: Dr. Hicks, do you have any comment?

Mr. Hicks: Yes. In the interest of disclosure, I wrote a piece in the *Ottawa Citizen*, after Trudeau suggested he wanted independent senators, suggesting the process that's in place now, which is modeled on the process that Harper had created to appoint lieutenant governors.

If I were to go back and do some criticism of that, I would say that because of the nature of the types of people who are appointed, there tends to be a lot of similarity in socio-economic background, and the diversity is not there as much as I would have liked to see, though generally I like the way the process has worked. I just was short-sighted in basing it entirely on people's CVs and regional interests.

Senator Greene: My question will be short. It refers to Senator Harder's most recent article in *Policy Options*, which came out two days ago. I don't know if you've seen it. I will read the paragraph. I do not know what I think of it, but I would appreciate your views.

But the very existence of my office raises an interesting question: should a Senate of Independents have an equivalent to my own role — an opposition representative in the Senate? I believe this idea merits exploration and serious consideration. The institution may benefit from a counterbalance to the government representative, as a safety net for opposing political views. Perhaps, just as the prime minister appoints a government representative, the leader of Her Majesty's Loyal Opposition could appoint an opposition representative. As the government representative does not lead a whipped caucus, an opposition representative

La sénatrice Stewart Olsen : Merci. Je tenterai d'être brève.

Si vous voulez que vos suggestions et vos hypothèses fonctionnent, je crois que vous devez revenir sur le processus de sélection, car si ce processus est défectueux, il ne produira pas un système représentatif. Les sénateurs devraient être élus ou il faudrait établir des critères, car notre travail consiste à représenter le vaste groupe des Canadiens. Si vous établissez un système dans lequel on choisit seulement une certaine partie de la population, je crois que le système du Sénat indépendant est voué à l'échec. Pourriez-vous formuler des commentaires à cet égard?

M. Docherty : Je crois que le processus de sélection est important. Je ne dis pas que nous devrions faire ce qui suit, mais dans la Chambre des lords, on nomme souvent des membres de l'opposition. C'est une façon d'équilibrer les choses et de veiller à ce que les partis ne s'éloignent pas trop. Le processus de sélection permet-il de veiller à choisir des candidats représentant diverses opinions? Je crois que le Sénat pourrait formuler des commentaires à cet égard. Je pense que la diversité d'opinions serait très utile; il faudrait une diversité sur le plan démographique et une diversité d'opinions et d'idéologies. Tous ces éléments seraient utiles, et il faudrait s'assurer qu'ils fassent partie de la sélection. Le Royaume-Uni a tendance à le faire en se fondant sur les partis. Nous n'avons pas à le faire, mais il faut avoir une diversité.

Le président : Monsieur Hicks, avez-vous des commentaires?

M. Hicks : Oui. À des fins de divulgation, j'ai écrit un article dans l'*Ottawa Citizen* lorsque Justin Trudeau a laissé entendre qu'il voulait des sénateurs indépendants et a suggéré d'utiliser le processus actuel, qui se fonde sur le processus créé par Stephen Harper pour nommer les lieutenants-gouverneurs.

Si je devais revenir là-dessus et formuler des critiques, je dirais qu'en raison du type de personnes qui sont nommées, les antécédents socioéconomiques ont tendance à se ressembler et qu'il n'y a pas autant de diversité que je le souhaite, même si en général, j'aime la façon dont le processus a fonctionné. J'ai tout simplement manqué de vision en le fondant entièrement sur les curriculum vitae des candidats et sur les intérêts régionaux.

Le sénateur Greene : J'ai une brève question. Elle concerne l'article le plus récent du sénateur Harder qui a été publié il y a deux jours dans *Options politiques*. Je ne sais pas si vous l'avez lu. J'aimerais vous lire un paragraphe. Je ne sais pas ce que j'en pense, mais j'aimerais obtenir votre avis.

Toutefois, l'existence de mon bureau soulève une question intéressante : un Sénat composé de sénateurs indépendants devrait-il prévoir l'équivalent de mon propre rôle, c'est-à-dire un représentant de l'opposition au Sénat? Je crois que cette idée mérite d'être explorée et étudiée de façon approfondie. L'institution pourrait profiter d'un contrepoids au représentant gouvernemental, afin de servir de filet de sécurité pour les opinions politiques contraires. Tout comme le premier ministre nomme un représentant du gouvernement, le chef de la loyale opposition de Sa Majesté pourrait peut-être nommer un représentant de

should exercise his or her power as a voice of moral suasion, rather than an instrument of top-down directives. To do so, the opposition representative would require sufficient resources to effectively communicate to senators the perspective of the opposition with respect to the government's policies.

My initial reaction was one of confusion, but my second reaction was that the Government Representative in the Senate is a creature of cabinet and the Prime Minister, whereas the opposition representative in the Senate, as outlined here, is a creature more of the House of Commons. There's a difference between the two.

I don't know if you've had enough time to think about that, but I would appreciate your views.

Mr. Docherty: Just very quickly, two sentences. My view is, leaving aside how that Government Representative is chosen and what that structure looks like for a second, you either have both or you have neither.

Senator Greene: The issue of whether the Government Representative is actually part of the government strikes me a little bit like apples and oranges.

Mr. Docherty: I would have to think about that kind of thing, but I think the principle is the same.

Senator Tardif: Thank you. Most of my questions have been answered, but I did want some clarification. Professor Hicks, you indicated that there is no justification for the responsible government structure in the Senate but that certain legislative principles are important.

Two principles that you identified: There has to be some way of expediting government business and the rights of minorities have to be respected. How would you define the term "minority" as you use it?

Mr. Hicks: I think the way it's always used in *Beauchesne's Parliamentary Rules & Forms* or *Bourinot's Parliamentary Procedure* is a legislative minority. So if you are actually keeping with some form of party or caucus structure, then it would be that the smaller parties and caucuses and the independents who don't want to sit with any caucus have their day in court, if you will, and the opportunity to express views and fully participate in the debate, a limitation on the heavy-handed tools that used to be used only in the House of Commons, like closure and time allocation, so that people will have sufficient time to examine legislation in detail and get at least their views on the record.

Senator Tardif: You mentioned minority caucuses. Would they all have the same status, in your opinion?

l'opposition. Étant donné que le représentant du gouvernement ne dirige pas un caucus discipliné, un représentant de l'opposition devrait exercer son pouvoir en vue de servir de voix à la persuasion morale, au lieu de servir de véhicule aux directives venant des échelons supérieurs. À cette fin, le représentant de l'opposition devra disposer de ressources suffisantes pour communiquer efficacement aux sénateurs le point de vue de l'opposition à l'égard des politiques du gouvernement.

Au début, j'étais perplexe, mais ensuite, je me suis dit que le représentant du gouvernement au Sénat est lié au Cabinet et au premier ministre, alors que le représentant de l'opposition au Sénat, comme il est souligné ici, est plutôt lié à la Chambre des communes. Il y a une différence entre ces deux notions.

Je ne sais pas si vous avez eu suffisamment de temps pour réfléchir à la question, mais j'aimerais entendre votre avis à cet égard.

M. Docherty : Je répondrai très brièvement. À mon avis, si on ne tient pas compte de la façon dont on choisit le représentant du gouvernement et de la structure en place, vous avez les deux ou vous n'avez aucun.

Le sénateur Greene : La question de savoir si le représentant du gouvernement fait partie du gouvernement revient un peu, à mon avis, à comparer des pommes et des oranges.

M. Docherty : Il faudrait que je réfléchisse à la question, mais je crois que c'est le même principe.

La sénatrice Tardif : Merci. On a déjà répondu à la plupart de mes questions, mais j'aimerais obtenir quelques éclaircissements. Monsieur Hicks, vous avez indiqué que rien ne justifiait la structure de gouvernement responsable au Sénat, mais que certains principes législatifs sont importants.

Vous avez parlé de deux principes. Tout d'abord, il doit exister une façon d'accélérer les travaux du gouvernement, et deuxièmement, les droits des minorités doivent être respectés. Comment définissez-vous le terme « minorité »?

M. Hicks : Je crois que dans la *Jurisprudence parlementaire de Beauchesne : règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada* ou dans le *Bourinot's Parliamentary Procedure*, on utilise toujours ce terme pour parler d'une minorité législative. Il s'ensuit que si vous conservez une certaine structure fondée sur les partis ou les caucuses, il s'agirait alors des plus petits partis et caucuses et des indépendants qui ne veulent pas s'asseoir avec un caucus. Il faut leur donner l'occasion d'exprimer leur avis et de participer pleinement au débat, et limiter les outils sévères qui étaient autrefois utilisés seulement à la Chambre des communes, comme la clôture et l'attribution de temps, afin que les gens aient le temps d'étudier les projets de loi en détail et d'au moins ajouter leur avis au compte rendu.

La sénatrice Tardif : Vous avez mentionné les caucuses minoritaires. À votre avis, auraient-ils tous le même statut?

Mr. Hicks: No, because I also think that if somebody was sitting as a full independent and didn't want to join any caucus, they should be able to participate. That's something problematic you see in the House of Commons, that the Green Party is too small to therefore be recognized.

The Senate has a rule of five members, which is better than the House of Commons, which has 12. You're more likely to get participation in this chamber, but I don't see why mechanisms can't be put in place whereby people can participate fully in the debate.

Senator Tardif: So in the Westminster system, was particular significance attached to the word "minority" when it was used?

Mr. Hicks: Yes. In the Westminster model, when they were talking about these foundational principles, they very much were talking about a government which tended to have a majority in the House of Commons not being able to ride roughshod over the opposition. So there had to be some restraint on the government use of the rules. Over time we've seen some of that whittled away, but that was the principle, whether it's the official opposition or the third parties or the independent members.

There has to be some sort of mechanism. They're fairly simple to do. You put limits on the number of days' notice you have to give to exercise these rules. You have adjournment debates and things like this where you can explore more fully things that were given short shrift during the thrust of debate. It's those sorts of things that you build into the rules to protect the minority interest.

Senator Massicotte: Just a clarification, Dr. Docherty. The answer you gave to Senator Greene where you either have one or you have none, I want to make sure we understand what you're saying. On the current structure where you have three persons representing the government, you're saying because that is the case, you now must have a formal opposition named and controlled by the House of Commons colleagues or the political party?

Mr. Docherty: No, how that's chosen may differ. My point is that as a point of principle I would be uncomfortable having government representatives in the Senate without opposition representatives in the Senate. That's my point.

Senator Massicotte: Designated by who? Who defines?

Mr. Docherty: I think that's the difficult question that the Senate will have to grapple with. For example, because there's an opposition in the House of Commons, would it be that opposition or would it be independents? That's the question that you have to grapple with moving forward.

Senator Greene: Because the article says they are a creature of the official opposition in the House of Commons.

M. Hicks : Non, car je crois aussi que si un sénateur était totalement indépendant et qu'il ne voulait pas se joindre à un caucus, il devrait être en mesure de participer. C'est un problème qu'on observe à la Chambre des communes, où le Parti vert est trop petit pour être reconnu.

Au Sénat, la règle précise qu'il faut cinq membres, et c'est mieux qu'à la Chambre des communes, où la règle précise qu'il faut 12 députés. Il est plus probable que vous puissiez participer au Sénat, mais je ne vois pas pourquoi on ne peut pas mettre en œuvre des mécanismes qui permettraient aux gens de participer pleinement au débat.

La sénatrice Tardif : Dans le système de Westminster, accordait-on une signification particulière au mot « minorité » lorsqu'on l'utilisait?

M. Hicks : Oui. Dans le modèle de Westminster, lorsqu'on parlait de ces principes fondateurs, on parlait réellement du fait que le gouvernement qui avait tendance à avoir la majorité à la Chambre des communes ne devait pas être en mesure d'écraser l'opposition. On devait donc restreindre la capacité du gouvernement d'utiliser les règles. Au fil du temps, cela s'est érodé un peu, mais c'était le principe de départ, qu'il s'agisse de l'opposition officielle, des autres partis ou des députés indépendants.

Il faut mettre en œuvre un certain type de mécanisme. C'est assez simple. Il s'agit de limiter le nombre de jours d'avis qu'il faut donner pour appliquer ces règles. Il faut organiser des débats d'ajournement et d'autres processus dans lesquels on peut explorer plus en détail des points qu'on a seulement effleurés pendant un débat animé. C'est le type d'éléments qu'on intègre aux règles pour protéger les intérêts de la minorité.

Le sénateur Massicotte : J'aimerais obtenir des éclaircissements, monsieur Docherty. J'aimerais m'assurer de bien comprendre la réponse que vous avez donnée au sénateur Greene, c'est-à-dire lorsque vous avez dit qu'on en avait un ou qu'on n'en avait aucun. En ce qui concerne la structure actuelle où trois personnes représentent le gouvernement, vous dites que parce que c'est le cas, il faut maintenant qu'une opposition officielle soit nommée et contrôlée par les collègues de la Chambre des communes ou le parti politique.

M. Docherty : Non, la façon de choisir peut être différente. Le point que je faisais valoir, c'est que par principe, je serais mal à l'aise s'il y avait des représentants du gouvernement au Sénat, mais aucun représentant de l'opposition. C'est le point que je faisais valoir.

Le sénateur Massicotte : Nommés par qui? Qui définit cela?

M. Docherty : Je crois que c'est la question épineuse à laquelle le Sénat devra s'attaquer. Par exemple, étant donné qu'il y a une opposition à la Chambre des communes, choisira-t-on cette opposition ou des sénateurs indépendants? C'est la question qu'il faut maintenant aborder.

Le sénateur Greene : Parce que selon l'article, ils sont liés à l'opposition officielle à la Chambre des communes.

Mr. Docherty: I have not read the article, but based on the one section you read to me, I would have trouble with that. But that's just hearing it from you, not reading the entire article.

The Chair: Thank you very much. As has been mentioned, this is a delicate issue but extremely important and an issue that must be discussed. We could not have had better witnesses than the two doctors today, Dr. Hicks and Dr. Docherty. So thank you very much for that. We stand adjourned.

(The committee adjourned.)

M. Docherty : Je n'ai pas lu l'article, mais selon l'extrait que vous m'avez lu, cela me poserait un problème. Toutefois, j'ai seulement entendu l'extrait que vous avez lu, et je n'ai pas lu l'article au complet.

Le président : Merci beaucoup. Comme on l'a mentionné, c'est un enjeu délicat, mais extrêmement important, et il faut en discuter. Nous avons réellement entendu les meilleurs témoins sur le sujet aujourd'hui, à savoir M. Hicks et M. Docherty. Merci beaucoup d'être venus. La séance est levée.

(La séance est levée.)

WITNESSES

Wednesday, November 16, 2016

The Honourable Senator Elaine McCoy, Facilitator, Independent Senators Group.

Wednesday, November 23, 2016

As individuals:

David Docherty, President, Mount Royal University;

Bruce Hicks, Adjunct Professor, Glendon School of Public and International Affairs, York University.

TÉMOINS

Le mercredi 16 novembre 2016

L'honorable sénatrice Elaine McCoy, facilitatrice, Groupe des sénateurs indépendants.

Le mercredi 23 novembre 2016

À titre personnel :

David Docherty, président, Université Mount Royal;

Bruce Hicks, professeur adjoint, École d'affaires publiques et internationales de Glendon, Université York.