

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 30, 2016
Wednesday, December 7, 2016
Wednesday, December 14, 2016

Issue No. 8

Consideration of a draft agenda (future business)

and

Twenty-second and twenty-third meetings:
Consideration of methods to make the Senate more
effective within the current constitutional framework

and

First meeting:
Bill S-213, An Act to amend the Constitution Act, 1867
and the Parliament of Canada Act
(Speakership of the Senate)

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 30 novembre 2016
Le mercredi 7 décembre 2016
Le mercredi 14 décembre 2016

Fascicule n° 8

Étude d'un projet d'ordre du jour (travaux futurs)

et

Vingt-deuxième et vingt-troisième réunions :
Examiner les façons de rendre le Sénat plus efficace
dans le cadre constitutionnel actuel

et

Première réunion :
Projet de loi S-213, Loi modifiant la
Loi constitutionnelle de 1867 et la
Loi sur le Parlement du Canada (présidence du Sénat)

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 and the order of the Senate of December 7, 2016, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Tkachuk replaced the Honourable Senator Oh (*November 30, 2016*).

The Honourable Senator Oh replaced the Honourable Senator Tkachuk (*November 30, 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 et l'ordre du Sénat du 7 décembre 2016, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Tkachuk a remplacé l'honorable sénateur Oh (*le 30 novembre 2016*).

L'honorable sénateur Oh a remplacé l'honorable sénateur Tkachuk (*le 30 novembre 2016*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, October 6, 2016:

The question was put on the motion of the Honourable Senator Mercer, seconded by the Honourable Senator Day, for the second reading of Bill S-213, An Act to amend the Constitution Act, 1867 and the Parliament of Canada Act (Speakership of the Senate), it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Mercer moved, seconded by the Honourable Senator Hubley, that the bill be referred to the Special Senate Committee on Senate Modernization.

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat,

Charles Robert

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 6 octobre 2016 :

La motion de l'honorable sénateur Mercer, appuyée par l'honorable sénateur Day, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-213, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur le Parlement du Canada (présidence du Sénat), mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Mercer propose, appuyé par l'honorable sénatrice Hubley, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, November 30, 2016
(23)

[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., Greene, Joyal, P.C., Massicotte, McCoy, McInnis, McIntyre, Mockler, Oh, Stewart Olsen, Tannas, Tardif and Wells (15).

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

In attendance: Sebastian Spano, Analyst, 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 Joseph A. Day, Leader of the Senate Liberals.

The chair made a statement.

The Honourable Senator Day made a statement and answered questions.

At 1:49 p.m., pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee proceeded in camera to consider a draft agenda (future business).

At 1:50 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, December 7, 2016
(24)

[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.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 30 novembre 2016
(23)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat se réunit aujourd'hui, à midi, dans la salle 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., Greene, Joyal, C.P., Massicotte, McCoy, McInnis, McIntyre, Mockler, Oh, Stewart Olsen, Tannas, Tardif et Wells (15).

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

Également présent : Sebastian Spano, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

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

TÉMOIN :

L'honorable sénateur Joseph A. Day, leader des libéraux au Sénat.

Le président ouvre la séance.

L'honorable sénateur Day fait un exposé, puis répond aux questions.

À 13 h 49, conformément à l'article 12-16(1)(d), du Règlement, la séance se poursuit à huis clos afin que le comité examine un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

À 13 h 50, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 7 décembre 2016
(24)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat se réunit aujourd'hui, à 12 h 1, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Thomas Johnson McInnis (*président*).

Members of the committee present: The Honourable Senators Bellemare, Cools, Eggleton, P.C., Frum, Greene, Joyal, P.C., McCoy, McInnis, McIntyre, Stewart Olsen, Tannas, Tardif and Wells (13).

Other senators present: The Honourable Senators Lankin, P.C., and Mercer (2).

In attendance: Sebastian Spano and David Groves, 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 Thursday, October 6, 2016, the committee began its consideration of Bill S-213, An Act to amend the Constitution Act, 1867 and the Parliament of Canada Act (Speakership of the Senate).

WITNESS:

The Honourable Senator Terry M. Mercer, sponsor of the bill.

The chair made a statement.

The Honourable Senator Mercer made a statement and answered questions.

At 1:28 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, December 14, 2016
(25)

[English]

The Special Senate Committee on Senate Modernization met this day at 12:02 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., Greene, Joyal, P.C., Massicotte, McCoy, McInnis, McIntyre, Stewart Olsen, Tannas, Tardif and Tkachuk (12).

Other senators present: The Honourable Senators Dean, Dupuis and Forest (3).

In attendance: Sebastian Spano and David Groves, 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.*)

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Bellemare, Cools, Eggleton, C.P., Frum, Greene, Joyal, C.P., McCoy, McInnis, McIntyre, Stewart Olsen, Tannas, Tardif et Wells (13).

Autres sénateurs présents : Les honorables sénateurs Lankin, C.P., et Mercer (2).

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

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 6 octobre 2016, le comité entreprend son examen du projet de loi S-213, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur le Parlement du Canada (présidence du Sénat).

TÉMOIN :

L'honorable sénateur Terry M. Mercer, parrain du projet de loi.

Le président ouvre la séance.

L'honorable sénateur Mercer fait un exposé, puis répond aux questions.

À 13 h 28, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 14 décembre 2016
(25)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat se réunit aujourd'hui, à 12 h 2, dans la salle 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., Greene, Joyal, C.P., Massicotte, McCoy, McInnis, McIntyre, Stewart Olsen, Tannas, Tardif et Tkachuk (12).

Autres sénateurs présents : Les honorables sénateurs Dean, Dupuis et Forest (3).

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

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

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

*WITNESSES:**As individuals:*

Philippe Lagassé, Associate Professor, School of International Affairs, Carleton University;

Andrew Heard, Professor, Political Science Department, Simon Fraser University (by video conference).

The chair made a statement.

Mr. Lagassé made a statement and answered questions.

At 1:09 p.m., the committee suspended.

At 1:12 p.m., the committee resumed.

Mr. Heard made a statement and answered questions.

At 1:53 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:**TÉMOINS :**À titre personnel :*

Philippe Lagassé, professeur agrégé, École des affaires internationales, Université Carleton;

Andrew Heard, professeur, Département de science politique, Université Simon Fraser (par vidéoconférence).

Le président ouvre la séance.

M. Lagassé fait un exposé, puis répond aux questions.

À 13 h 9, la séance est suspendue.

À 13 h 12, la séance reprend.

M. Heard fait un exposé, puis répond aux questions.

À 13 h 53, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier suppléant du comité,

Adam Thompson

Acting Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, November 30, 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: 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. To date, we have heard from the Government Representative in the Senate, the Leader of the Opposition and the facilitator of the Independent Senators Group. Each of the leaders has been posed the same questions, and they are: Do you believe that political party caucuses have a role in the 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, the Honourable Senator Joe Day, Leader of the Senate Liberals.

Senator Day, welcome to our committee. It's good to see you. Please begin your remarks.

[*Translation*]

The Hon. Joseph A. Day, Leader of the Senate Liberals: Thank you, Mr. Chair and honourable senators, for inviting me here today and for the work you have done thus far on this ongoing file. The work this committee is doing on Senate modernization is very important.

[*English*]

I would like to begin by thanking the committee members for this invitation to share my views on how the Senate could be structured and organized in the months and years ahead. I've had the opportunity to read the transcript of the remarks of each of the other leaders that the honourable chair has referred to, and I must say that there have been some very good presentations and very good work has been done by this committee and in relation to those presentations.

But, as Senator Carignan did when he appeared here, I want to caution that although I am the leader of the independent Liberal caucus, today I'm speaking solely on my own behalf. There are a great many views and opinions among the members of my caucus, none of whom have submitted to whipped votes or any party

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 30 novembre 2016

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

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

[*Traduction*]

Le président : La réunion d'aujourd'hui est publique. Au cours des dernières semaines, nous avons entendu les témoignages des dirigeants des différents caucus et groupes au Sénat. Dans l'invitation que j'ai envoyée à chacun d'eux, je leur ai demandé de réfléchir aux questions suivantes. Jusqu'à présent, nous avons entendu les témoignages du représentant du gouvernement au Sénat, du chef de l'opposition et du porte-parole du Groupe des sénateurs indépendants. On leur a tous posé les mêmes questions, qui sont les suivantes : croyez-vous que les caucus des partis politiques auront un rôle à assumer au Sénat dans le futur? Un Sénat moderne a-t-il besoin d'une opposition officielle ou de groupes d'opposition? D'après vous, quels changements devrions-nous apporter à nos règles ou à nos pratiques?

C'est avec plaisir que je souhaite la bienvenue aujourd'hui à notre prochain témoin, l'honorable sénateur Joe Day, le leader des libéraux au Sénat.

Sénateur Day, bienvenue à notre comité. C'est bon de vous voir. Veuillez commencer vos remarques.

[*Français*]

L'honorable Joseph A. Day, leader des libéraux au Sénat : Merci, monsieur le président et honorables sénateurs, pour votre invitation à témoigner aujourd'hui et pour le travail que vous avez déjà entrepris dans ce dossier et qui se poursuit. Le travail que l'on fait sur la modernisation du Sénat dans le cadre de ce comité est très important.

[*Traduction*]

Je voudrais tout d'abord remercier les membres du comité de l'invitation à leur faire part de mes opinions sur la façon dont le Sénat pourrait être structuré au cours des mois et des années à venir. J'ai eu l'occasion de lire la transcription des témoignages de chacun des autres leaders que l'honorable président a mentionnés, et je dois dire que leurs témoignages étaient excellents et que le comité a fait un travail remarquable en général et en lien avec ces exposés.

Mais, comme le sénateur Carignan l'a fait lorsqu'il a comparu devant vous, je tiens à vous prévenir que même si je suis le leader du caucus libéral indépendant, je m'adresse à vous aujourd'hui en mon propre nom. Il y a de nombreux excellents points de vue parmi les membres de mon caucus, et aucun n'a été soumis à la

diktat about how our institution should move forward. So what follows are my personal views.

Four questions, which the chair has just indicated, were communicated to me when I was invited to attend and upon which I intend to comment, but I would like to begin on a broader basis by establishing some context from which these remarks have evolved.

Senator Harder has said that he wishes to see the Senate change so that it could be “closer to the non-partisan and complementary body that the framers had envisaged and the Supreme Court endorsed.”

We have heard Senator Carignan and Senator Cowan questioning whether there was actually such a vision of a non-partisan Senate by the framers of our Confederation.

I have no issue with anyone arguing that the Senate should be non-partisan. That is a matter of debate concerning the future. But I do have concerns when it's argued that the Senate should return to non-partisan roots — not to its less partisan roots but its non-partisan roots.

I absolutely agree that the Senate was designed to be less partisan than what we have seen in the last while. Lifetime appointments provided security of tenure, as in the judiciary, in order to help senators to withstand short-term political pressures. But less partisan is not the same as non-partisan. These are very different concepts.

Senator Carignan, when he appeared before this committee, did us all a service by setting down some of the important facts about the original Senate, particularly how Conservative Prime Minister John A. Macdonald appointed 25 Liberal senators to the first Senate that was created.

They sat together as an organized opposition party and were led in the chamber by Luc Letellier de Saint-Just, who Senator Carignan described as a fierce partisan.

Senator Saint-Just subsequently became Leader of the Government in the Senate in 1873 and served as Minister of Agriculture in the cabinet when the Liberals took power under Prime Minister Alexander Mackenzie. But Saint-Just was hardly the first senator to serve in cabinet. In fact, there were five senators in Sir John A. Macdonald's first cabinet, and they included the Receiver General, the President of the Privy Council, the Postmaster General, the Minister of Agriculture and the Minister of Marine and Fisheries, particularly important portfolios in our country's early years.

discipline du parti ou au diktat d'un parti sur la façon dont notre institution devrait procéder à l'avenir. Les opinions suivantes sont donc mes opinions personnelles.

Comme le président vient de le mentionner, on m'a communiqué quatre questions lorsqu'on m'a invité à témoigner, et je compte y répondre, mais j'aimerais commencer à aborder le sujet de façon plus générale en vous expliquant un peu le contexte qui m'a amené à adopter ces positions.

Le sénateur Harder a dit vouloir que le Sénat fasse l'objet de changements pour qu'il « ressemble davantage à l'organe indépendant, non partisan et complémentaire que les concepteurs de la Confédération avaient envisagé et que la Cour suprême a préconisé ».

Nous avons entendu les sénateurs Carignan et Cowan demander si les concepteurs de la Confédération avaient bel et bien une vision d'un Sénat non partisan.

Je ne vois aucune objection à ce que l'on soutienne que le Sénat devrait être une institution non partisane. C'est une question qui doit faire l'objet d'un débat concernant l'avenir. Mais j'ai des inquiétudes lorsque l'on avance que le Sénat devrait revenir à ses origines non partisanes — pas à ses origines moins partisanes mais à ses origines non partisanes.

Je suis tout à fait d'accord que le Sénat a été conçu de manière à être moins partisan que ce qu'il l'est depuis un certain moment. Les nominations à vie ont assuré une inamovibilité, comme au sein de la magistrature, pour aider les sénateurs à résister aux pressions politiques à court terme. Mais il y a une différence entre une institution moins partisane et une institution non partisane. Ce sont deux concepts très différents.

Le sénateur Carignan, lorsqu'il a témoigné devant le comité, nous a rendu à tous un fier service en présentant un certain nombre de faits importants à propos du Sénat d'origine, et en mentionnant plus particulièrement comment le premier ministre conservateur John A. Macdonald a nommé 25 sénateurs libéraux au tout premier Sénat établi.

Les membres se sont regroupés en tant que parti de l'opposition organisé et dirigé à la Chambre par Luc Letellier de Saint-Just, que le sénateur Carignan a qualifié d'ardent partisan.

Le sénateur Saint-Just est par la suite devenu le leader du gouvernement au Sénat en 1873 et a été ministre de l'Agriculture au Cabinet lorsque les libéraux ont pris le pouvoir sous la direction du premier ministre Alexander Mackenzie. Mais le sénateur Saint-Just n'a pas été le premier sénateur à siéger au Cabinet. En fait, cinq sénateurs ont servi au sein du premier Cabinet de Sir John A. Macdonald, en tant que receveur général, président du Conseil privé, ministre des Postes, ministre de l'Agriculture et ministre de la Marine et de la Pêche, qui étaient d'importants portefeuilles dans les premières années de notre pays.

Five cabinet ministers in a chamber of 72 members hardly seems like a description of a non-partisan chamber in 1867. Even more illuminating is that Macdonald's first cabinet consisted of 14 ministers, so the five senators who served in Canada's very first cabinet made up more than a third of the members of that cabinet.

During the first 33 years of our country's existence until the turn of the century, 24 different senators served as cabinet ministers for extended periods of time.

In those early years following Confederation, not only was the Senate home to numerous cabinet ministers, it was also the place from whence two of Canada's first Prime Ministers exercised their authority.

Senator John Abbott served as Prime Minister while in the Senate, from June 1891 to November 1892. He was our third Prime Minister. Canada's fifth Prime Minister, Senator Mackenzie Bowell, served as Prime Minister from December 1894 to April 1896 while a member of our chamber.

It needs to be emphasized that a serving senator as Prime Minister of Canada was not considered a radical proposition at that time. In 1878, Mr. C.C. Colby, a distinguished member of the House of Commons and cabinet minister, some of whose personal papers are housed at Queen's University, wrote a paper on parliamentary government. He subsequently presented it in a lecture to the law school at Bishop's College in Lennoxville, Quebec. In it, he wrote that upon the resignation or dismissal of a Prime Minister, "it becomes the duty of the governor-general to communicate with some member of the Senate or House of Commons who may possess sufficient influence with his party to be entrusted with the task of forming a new administration."

That is exactly what occurred a dozen years after he wrote these words when the Governor General approached Senator John Abbott and then Senator Mackenzie Bowell to form new governments and to serve as Prime Minister while seated in the Senate Chamber. To paraphrase Mr. C.C. Colby, each of these two individuals had enough influence within their political party, even though they sat in the Senate, to be selected by the party hierarchy to be Prime Minister of Canada.

Not only was the Senate generously populated by prime ministers and ministers in those early, allegedly non-partisan years, there is also the illuminating case of Senator David Macpherson who, from 1880 to 1883, while serving as Speaker in the Senate, also served as a minister in Sir John A. Macdonald's cabinet. He was actually sworn into both positions by Prime Minister Macdonald on the same day.

Imagine if that example were followed today; if Senator Furey was suddenly named to Prime Minister Trudeau's cabinet while continuing to serve as Speaker in the Senate Chamber, entrusted with being an impartial referee in that Senate role. Can anyone

Cinq ministres du Cabinet dans une Chambre de 72 membres ne semblent certainement pas constituer une Chambre non partisane en 1867. Fait encore plus révélateur, c'est que le premier Cabinet de Macdonald était composé de 14 ministres, si bien que les cinq sénateurs qui ont siégé au tout premier Cabinet du Canada représentaient plus du tiers des membres.

Durant les 33 premières années de notre pays, jusqu'au tournant du siècle suivant, 24 sénateurs différents ont agi à titre de ministres du Cabinet pendant de longues périodes.

Au cours des années qui ont suivi la Confédération, le Sénat a non seulement compté en son sein de nombreux ministres du Cabinet, mais il a également compté deux premiers ministres canadiens.

Le sénateur John Abbott a été premier ministre pendant qu'il siégeait au Sénat, de juin 1891 à novembre 1892. Il a été notre troisième premier ministre. Le cinquième premier ministre du Canada, le sénateur Mackenzie Bowell, a été premier ministre de décembre 1894 à avril 1896 alors qu'il était membre de notre Chambre.

Il faut souligner qu'un sénateur qui agissait comme premier ministre du Canada n'était pas une idée radicale à l'époque. En 1878, M. C.C. Colby, un éminent député de la Chambre des communes et ministre du Cabinet, dont certains documents lui appartenant se trouvent à l'Université Queen's, a rédigé un article sur le gouvernement parlementaire. Il a ensuite présenté sa position dans le cadre d'une conférence qu'il a faite au Collège Bishop, à Lennoxville, au Québec. Dans son article, il a écrit qu'en cas de démission ou de destitution d'un premier ministre, « il incombe au gouverneur général de communiquer avec un membre du Sénat ou de la Chambre des communes qui a suffisamment d'influence au sein de son parti pour se voir confier la tâche de former un nouveau gouvernement ».

C'est exactement ce qui s'est produit 12 ans après qu'il a écrit cet article lorsque le gouverneur général a pressenti le sénateur John Abbott et ensuite le sénateur Mackenzie Bowell pour former de nouveaux gouvernements et agir en tant que premier ministre alors qu'ils siégeaient au Sénat. Pour paraphraser M. C.C. Colby, ces deux hommes avaient suffisamment d'influence au sein de leur parti politique, même s'ils siégeaient au Sénat, pour être sélectionnés par les hauts placés du parti afin de devenir premier ministre du Canada.

Le Sénat a non seulement compté un grand nombre de premiers ministres et de ministres durant ses premières années soi-disant non partisanes, mais il y a également eu le cas révélateur du sénateur David Macpherson qui, de 1880 à 1883, alors qu'il était le Président du Sénat, a également été ministre au sein du Cabinet de sir John A. Macdonald. Il a en fait été assermenté aux deux postes par le premier ministre Macdonald le même jour.

Imaginez si la même chose se produisait aujourd'hui, que le sénateur Furey était soudainement nommé au Cabinet du premier ministre Trudeau tout en continuant de servir comme Président du Sénat, à qui l'on confie le mandat d'être un arbitre impartial

imagine such a scenario today? Is that the alleged non-partisan Senate to which we want to return? I put those questions to you, honourable senators.

Colleagues, I could go on at length with more examples to demonstrate that the Senate was from its very first day a partisan institution. It was designed to be a partisan institution, just as it was designed to be a powerful legislative body.

The Senate was created, as you all know, along the traditions of the Westminster partisan lines and actually populated on the instructions of those framers of Confederation with very serious partisans.

While it is an obvious fact that Senator Harder, along with Senators Bellemare and Mitchell, are not affiliated with any political party, the three of them do want to be identified as the GRT, the government representative team, or as some refer to them, the G3. They are government senators, period. They are the only senators subject to outside direction: not from a political party but from a government.

So as we look to modernize the Senate, let us at least agree on where we are starting. The simple truth is that the Senate was created as a powerful legislative chamber designed to operate on partisan lines. Because of the constitutional provisions concerning money bills, the Senate is not as powerful as the House of Commons, and because of tenure and the appointment process, it is not as partisan as the House of Commons. But less powerful does not mean powerless, any more than less partisan means non-partisan. To paraphrase Senator Carignan, there is no utopian pre-partisan, post-Confederation Senate world for us to return to. Such a world did not exist.

The way one could view the situation today is that we are being encouraged to transform the Senate by eliminating the usual features of the Westminster parliamentary model and fashioning it into a non-partisan model which I don't believe can be found in any other major democratic assembly in the world, and which certainly has no serious history in our country.

In my view, we need one group, in our case, the three government senators, to put forward the government's legislation and to make arguments in support thereof, and another group, the official opposition, to help test that legislation by pointing out opposing points of view. That is the fundamental Westminster model.

I understand working to reduce partisanship in the Senate. I do understand that. I was witness to some of the problems that resulted from the hyper-partisan atmosphere that we have experienced in the recent past, but the vision of eliminating partisanship altogether is a surprise. I am genuinely curious about why Senator Harder is championing this vision. Is this a personal

dans cette enceinte. Pouvons-nous imaginer pareil scénario de nos jours? Est-ce le Sénat soi-disant non partisan auquel nous voulons retourner? Je vous pose ces questions à vous, honorables sénateurs.

Chers collègues, je pourrais continuer encore longtemps et vous fournir d'autres exemples pour vous démontrer que le Sénat était, dès le premier jour de sa création, une institution partisane. Elle a été conçue pour être une institution partisane, de même qu'une puissante assemblée législative.

Le Sénat a été créé, comme vous le savez tous, en s'inspirant des traditions partisans du modèle de Westminster et des directives des concepteurs très partisans de la Confédération.

Même s'il est évident que le sénateur Harder, la sénatrice Bellemare et le sénateur Mitchell ne sont affiliés à aucun parti politique, ils veulent être considérés comme étant les membres de l'équipe des représentants du gouvernement ou, comme on les appelle, de l'équipe du G3. Ils sont des sénateurs qui représentent le gouvernement, un point c'est tout. Ils sont les seuls sénateurs qui sont assujettis aux orientations externes provenant non pas d'un parti politique, mais d'un gouvernement.

Dans le cadre de notre étude en vue de moderniser le Sénat, nous devrions nous entendre sur ce que nous devons faire pour commencer. La simple vérité, c'est que le Sénat a été créé en tant que puissante assemblée législative pour suivre les lignes de parti. En raison des dispositions constitutionnelles relatives aux projets de loi financiers, le Sénat n'est pas aussi puissant que la Chambre des communes, et en raison de l'inamovibilité et du processus de nomination, il n'est pas aussi partisan que la Chambre des communes. Le fait d'être moins puissant ne signifie pas qu'il est impuissant, pas plus que le fait d'être moins partisan ne signifie qu'il est non partisan. Pour paraphraser le sénateur Carignan, il n'y a pas d'univers sénatorial utopique et impartial post-Confédération auquel nous pouvons revenir. Un tel univers n'a jamais existé.

On peut penser notamment qu'on nous encourage à transformer le Sénat en éliminant les caractéristiques habituelles du modèle parlementaire de Westminster et en façonnant un modèle non partisan qui, je pense, n'existe dans aucune autre assemblée démocratique au monde et qui n'a certainement jamais vraiment existé dans notre pays.

À mon avis, nous avons besoin d'un groupe, dans notre cas, l'équipe des trois sénateurs du gouvernement, pour présenter des lois du gouvernement et faire valoir des arguments en faveur de ces lois, et d'un autre groupe, l'opposition officielle, pour remettre en question ces lois en présentant les points de vue opposés. C'est le modèle fondamental de Westminster.

Je comprends qu'il faut réduire la partisanerie au Sénat. Je comprends cela. J'ai été témoin de quelques-uns des problèmes qui ont découlé d'un cadre excessivement partisan que nous avons connu récemment, mais l'idée d'éliminer complètement la partisanerie est surprenante. Je suis très curieux de savoir pourquoi le sénateur Harder préconise cette vision. Est-ce une

mission that he feels strongly about — that the Senate must be transformed in this way? Or is he pursuing that vision as the Government Representative in the Senate?

If he is doing it as a holder of that office, as the government's delegate, ambassador, representative, spokesperson or leader, he is speaking on behalf of the government and encouraging us to model ourselves in the image the government is creating for us.

If we agree to go down that road, whose interests will we be serving, honourable senators? When he appeared before this committee, Senator Harder said:

While I've engaged the government about some of these issues, the views I express today are those that I have come to as an independent senator and, yes, as the first Government Representative in the Senate.

That sounds like he is approaching his mission from both angles or perspectives — as a self-described independent senator and as a senator who has undertaken and is being paid to represent the government in the Senate.

In January of 2014, when he was the leader of a small caucus in the House of Commons, the leader of the third party in that chamber at that time, facing a seemingly omnipotent Harper government, Mr. Justin Trudeau said:

If the Senate serves 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.

Two and a half years later Mr. Trudeau is now the Prime Minister with a majority government, exercising the extraordinary power he cautioned the Senate about. And now his representative in the Senate is asking that we embark on a course that, as some have already told us, could actually make it much more difficult for the Senate to act as a check on that power.

When Senator Harder acknowledged that he was engaged with the government about Senate modernization issues, I find it hard to imagine that those discussions focus on how to make the Senate a more effective check on the Prime Minister or his office. Yet that is our job according to the now Prime Minister of Canada and that is what he expects us to do. Fortunately the Senate is not some government department that the Prime Minister's Office has the power to reorganize, merge, rename or even eliminate.

In my mind, the fundamental question is whether the Representative of the Government in the Senate wants to reorganize the Senate so that it can act as a more effective check on the government he represents. If the answer is yes, that he wants us to be a more effective counterbalance, how is that reconciled with Senator Harder's duty to represent the government? His duty to advance the government's interest in our chamber is his primary purpose.

mission personnelle qui lui tient à cœur — que le Sénat doit être transformé de cette manière? Ou cherche-t-il à réaliser cette vision en tant que représentant du gouvernement au Sénat?

S'il le fait en sa qualité de titulaire d'une charge publique, en tant que délégué du gouvernement, ambassadeur, représentant, porte-parole ou leader, alors il parle au nom du gouvernement et nous encourage à façonner le Sénat à l'image que le gouvernement est en train de créer pour nous.

Si nous acceptons de nous engager dans cette voie, nous servirons les intérêts de qui, honorables sénateurs? Lorsqu'il a témoigné devant le comité, le sénateur Harder a dit ceci :

Même si j'ai discuté avec le gouvernement de certaines de ces questions, le point de vue que j'exprime est mon propre point de vue en tant que sénateur indépendant et, bien sûr, en tant que premier représentant du gouvernement au Sénat.

On dirait qu'il aborde sa mission sous les deux angles ou perspectives — en tant que sénateur indépendant autoproclamé et en tant que sénateur qui est rémunéré pour représenter le gouvernement au Canada.

En janvier 2014, lorsque j'étais le leader d'un petit caucus à la Chambre des communes, le leader du troisième parti dans cette enceinte à l'époque, s'opposant à un gouvernement Harper qui semblait être omnipotent, M. Justin Trudeau a fait la déclaration suivante :

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.

Deux ans et demi plus tard, M. Trudeau est le premier ministre d'un gouvernement majoritaire et détient le pouvoir extraordinaire contre lequel il a mis en garde le Sénat. Et maintenant, son représentant au Sénat demande que nous nous lancions dans un projet qui, comme certains d'entre vous nous l'ont déjà dit, pourrait faire en sorte qu'il soit beaucoup plus difficile pour le Sénat de servir de contrepoids à ce pouvoir.

Lorsque le sénateur Harder a reconnu participer avec le gouvernement dans le dossier de la modernisation du Sénat, j'ai du mal à croire que ces discussions mettent l'accent sur la façon dont le Sénat agit à titre de contrepoids efficace aux pouvoirs du premier ministre ou de son Cabinet. Or, c'est notre travail, d'après le premier ministre actuel du Canada, et c'est ce qu'il s'attend de nous. Heureusement, le Sénat n'est pas un ministère gouvernemental que le cabinet du premier ministre a le pouvoir de restructurer, de fusionner, de renommer ou même d'éliminer.

À mon avis, la question fondamentale consiste à savoir si le représentant du gouvernement au Sénat veut restructurer le Sénat pour qu'il puisse servir de contrepoids plus efficace au gouvernement qu'il représente. Si la réponse est oui, c'est-à-dire qu'il veut que nous soyons un contrepoids plus efficace, comment cela est-il conciliable avec le devoir du sénateur Harder de représenter le gouvernement? Son objectif premier est de faire valoir les intérêts du gouvernement dans cette enceinte.

Until I can better understand whose interests are going to be served by his suggestions for a rapid and total transformation of the Senate, I am going to take a cautious approach when considering the ideas being advanced.

That is my overview.

Allow me to turn to the four specific questions, Mr. Chairman, that you asked me to address: Do I believe that the political party caucuses have a role in a future Senate? Does a modern Senate need government representation? Does a modern Senate need an official opposition or any opposition groups at all? What changes do we feel are required to our rules or practice? And that's "do I feel" because I'm not, as I indicated, speaking for the other members of my caucus in this instance.

With respect to the first question concerning whether political party caucuses have a role and a future in the Senate, over the centuries, conventional wisdom has been that political parties are an essential or, at the very least desirable, element of Parliament. In 1872, Benjamin Disraeli, certainly one of the most famous and influential prime ministers of the United Kingdom, said: "I believe, without party, parliamentary government is impossible."

Alpheus Todd in volume 1 of his seminal 1887 work "On Parliamentary Government in England" wrote:

For parliamentary government is essentially a government by means of party, since the very condition of its existence is that the ministers of the crown should be able to guide the decisions of Parliament, and especially of the House of Commons; and all experience proves that no popular assembly can be made to act steadily under recognized leaders except by party organization.

In 1945, the Librarian of the British House of Commons, Strathearn Gordon wrote a book on the history and operations of Parliament. Over the years it has been republished in six different languages, including Japanese. In it, Mr. Gordon quoted approvingly Viscount Hailsham, who said:

The truth is that Party is as vital a political institution in this country as Parliament: without Party, Parliament would wither and decline into a debating club without responsibility, or a *Reichstag*, whose business it would be to register approval of the decisions of a dictator or a bureaucracy.

Given this long history, discouraging the presence of political parties in the Senate of the future is certainly a very radical proposition. To discourage or, even worse, forbid any level of party-based partisanship as a remedy for excess partisanship makes me very uncomfortable.

Jusqu'à ce que je comprenne mieux qui bénéficiera d'une transformation rapide et totale du Sénat, je vais adopter une approche prudente à l'égard des idées qui sont proposées.

C'est un aperçu du contexte.

Permettez-moi de répondre aux quatre questions précises, monsieur le président, auxquelles vous m'avez demandé de répondre : Les caucus des partis politiques ont-ils un rôle à jouer dans un nouveau Sénat? Un Sénat moderne a-t-il besoin d'avoir un représentant du gouvernement? Un Sénat moderne a-t-il besoin d'une opposition officielle ou de groupes d'opposition? Quels changements, d'après moi, faut-il apporter à nos règles ou à nos pratiques? Et je précise que c'est « d'après moi » car, comme je l'ai dit, je ne parle pas au nom des autres membres de mon caucus ici.

En ce qui concerne la première question visant à savoir si les caucus des partis politiques ont un rôle à jouer dans un nouveau Sénat, au fil des siècles, l'idée généralement admise a été que les partis politiques sont un élément essentiel ou, à tout le moins souhaitable, du Parlement. En 1872, Benjamin Disraeli, certainement l'un des premiers ministres les plus connus et influents du Royaume-Uni, a dit ceci : « Je crois que, sans parti, il est impossible d'avoir un gouvernement parlementaire. »

Alpheus Todd, dans le volume 1 de son ouvrage précurseur de 1887 sur le gouvernement parlementaire en Angleterre, a écrit ceci :

Le gouvernement parlementaire est essentiellement un gouvernement par l'entremise d'un parti, puisque la condition même de son existence est que les ministres de la Couronne puissent guider les décisions du Parlement, et particulièrement de la Chambre des communes; et toutes les expériences prouvent qu'aucune assemblée populaire ne peut fonctionner sous la direction de leaders reconnus, à l'exception de partis.

En 1945, le libraire de la Chambre des communes britannique, Strathearn Gordon a écrit un livre sur l'histoire et le fonctionnement du Parlement. Au fil des ans, l'ouvrage a été republié dans six langues différentes, dont le japonais. Dans son livre, M. Gordon a cité en signe d'approbation les propos de Viscount Hailsham, qui a dit ceci :

La vérité, c'est que le parti est une institution politique aussi essentielle au pays que le Parlement : sans parti, le Parlement s'effriterait au point de devenir un club de débat sans responsabilité, ou un *Reichstag*, dont la responsabilité serait de consigner l'approbation des décisions d'un dictateur ou d'un appareil bureaucratique.

Par conséquent, il est certainement très radical de proposer de décourager à l'avenir la présence de partis politiques au Sénat. L'idée de décourager ou, encore pire, d'interdire toute forme d'affiliations politiques pour remédier à un excès de partisanerie me rend très mal à l'aise.

When Mr. Trudeau announced in January 29, 2014, his vision of the new Senate, he also said:

We have freedom of association guaranteed by our Constitution. Any individual is free to take out a membership or to keep a membership in the Liberal Party of Canada.

Freedom of association is described as one of the fundamental freedoms in the second paragraph of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. It would be more than just bizarre if the Senate of Canada adopted some rule restricting that fundamental freedom for its own members.

So in answer to whether political party caucuses should have a role, I would like to think that all of us in the chamber believe that it is entirely up to the individual senator to decide how he or she wishes to associate with one another. All Canadians, including senators, have the same right under the Charter. Given the fundamental nature of the freedom of association, as well as our individual independence, I am surprised that this question is even being asked, because the answer is obvious.

Frankly, alleged party association is, in fact, a complete red herring. Senator Harder says that he is independent because he has “no formal ties to the governing party.” That, with all due respect, is not the test or the issue that we should be putting. It is the formal ties with government and not the formal ties with the governing party that is the key issue where his independence is concerned.

No government leader in the Senate would have ever felt pressure from a call from the president of his political party. All, however, would have received calls from the Prime Minister’s Office or a minister’s office concerned about their bills or concerned about policy studies that were being proposed by the Senate. These callers would have no interest about whether the government leader was a card-carrying member of the governing party. That would be totally irrelevant.

The problem has never been formal ties to the governing party; it has always been formal ties with the Prime Minister’s Office, with the executive and with other cabinet ministers.

Likewise, for the Official Opposition in the Senate, the issue has never been pressure from the political party; it has always been pressure from parliamentary colleagues down in the hall in the OLO, the Office of the Leader of the Opposition in the House of Commons. That is the important difference.

With respect to the second question, Mr. Chairman, about whether a modern Senate needs a government leader or representative, I leave it up to the government to make that decision. An official government presence continues one of the most important features of our traditional Westminster parliamentary system, and the current government has chosen to maintain that tradition.

Lorsque M. Trudeau a annoncé le 29 janvier 2014 sa vision du nouveau Sénat, il a également affirmé ceci :

La liberté d’association est garantie par la Constitution. Tout le monde est libre de devenir ou de rester membre du Parti libéral du Canada.

La liberté d’association fait partie des libertés fondamentales décrites au deuxième paragraphe de la Charte canadienne des droits et libertés. Il serait alors plus qu’étrange que le Sénat adopte une règle qui restreint cette liberté fondamentale auprès de ses propres membres.

Donc, pour ce qui est de déterminer si les caucus des partis politiques devraient jouer un rôle, j’aimerais croire que tous les sénateurs pensent qu’il leur revient entièrement de décider s’ils veulent s’associer à un parti. Tous les Canadiens, y compris les sénateurs, possèdent le même droit conféré par la Charte. Compte tenu du caractère fondamental de la liberté d’association, ainsi que de notre indépendance individuelle, je suis surpris que l’on se donne même la peine de poser la question, car la réponse est évidente.

Pour être franc, la question de l’affiliation politique n’est en fait qu’un faux-fuyant. Le sénateur Harder affirme être indépendant parce qu’il n’a pas de liens officiels avec le parti au pouvoir. Avec tout le respect, ce n’est pas le critère ou la question que nous devrions retenir. Ce ne sont pas les liens officiels avec le gouvernement et le parti au pouvoir qui constituent le principal problème quand il est question de son indépendance.

Aucun leader du gouvernement au Sénat ne s’est déjà senti contraint à la suite d’un appel du président de son parti politique. Par contre, ils ont tous reçu des appels du cabinet du premier ministre ou du bureau d’un ministre au sujet de préoccupations liées à des projets de loi d’initiative ministérielle ou à des études de politique proposées par le Sénat. Les personnes qui appellent se moquent de savoir si le leader du gouvernement possède une carte de membre du parti au pouvoir. Cela n’a aucune importance.

Le problème n’a jamais été les liens officiels avec le parti au pouvoir; il a plutôt toujours résidé dans les liens officiels avec le cabinet du premier ministre, l’exécutif et le bureau d’autres ministres.

Parallèlement, du côté de l’opposition officielle au Sénat, le problème n’a jamais été les pressions exercées par le parti politique; il s’agit plutôt des pressions exercées par des collègues parlementaires dans le bureau du chef de l’opposition à la Chambre des communes. C’est la distinction qui s’impose.

À propos de la deuxième question, monsieur le président, quant à savoir si un Sénat moderne a besoin d’un leader ou d’un représentant du gouvernement, je vais laisser le gouvernement prendre la décision. La présence d’un représentant officiel du gouvernement préserverait l’une des plus importantes caractéristiques de notre système parlementaire traditionnel de Westminster, et le gouvernement actuel a choisi de maintenir cette tradition.

When Senator Harder appeared before the Subcommittee on Estimates in May, he asked for “the allocation that was traditionally provided in my role.” Although the role was now described as “Government Representative,” he was seeking the traditional budget of the government leader, in its entirety.

When Senator Harder appeared before this committee on September 28, he described in some detail his specific responsibilities in the chamber, which sounded much like the duties of his predecessors. At one point, he said:

I believe that my task is not to be affiliated with a particular party or caucus or partisan identification but to advance the government’s legislative agenda

I suppose one could paraphrase this as saying “I don’t want to be identified as a partisan Liberal as I carry out my responsibility of advancing the Liberal government’s legislative agenda in the Senate Chamber.”

So it certainly sounds as if the decision has already been made that the government does require some kind of formal representation in the Senate Chamber, as has been the long-standing tradition.

This naturally leads to the third question; namely, does a modern Senate need an official opposition or opposition groups? I can see the advantage for the government of having a traditional government leadership structure in the chamber, supported by the entire machinery of government, charged with advancing the government’s legislative agenda, but doing so without a traditional opposition structure to oppose it.

I can understand how this would be in the interests of the government, but I do not see how that could be in the interests of this chamber of sober second thought, which, as we have been told, needs to act as a check on the extraordinary power of the Prime Minister and his office.

The government and the Prime Minister’s Office are very organized, and it would seem to make common sense that if we are supposed to act as a check on their powers, we need some level of organization ourselves in the Senate Chamber.

Finally, with respect to question number 4, I have been asked what changes I feel are required to our rules or practices. Let me begin by saying, and I’m going to quote this: “The question of reforming the Senate with the object of bringing it into harmony with public opinion has been the subject of discussion in the press and in Parliament for many years.” Although I would like to claim authorship of those words, they are in fact the opening words found on the jacket cover of a book published over 100 years ago, in 1914. It was authored by Sir George Ross, of whom we have heard so much during last week’s point of order and the decision of the Speaker just yesterday in relation to Bill C-2. This book is entitled *The Senate of Canada Its Constitution, Powers and Duties Historically Considered*. These opening words show that the debate we are having today is, in

Lorsque le sénateur Harder a comparu devant le sous-comité du budget des dépenses au mois de mai, il a demandé « le montant qui a toujours été accordé au titulaire de [son] poste ». Bien qu’il occupe maintenant les fonctions de « représentant du gouvernement », il voulait obtenir le montant qui a toujours été accordé au leader du gouvernement, dans sa totalité.

Lorsqu’il a comparu devant votre comité le 28 septembre, il a décrit de façon assez détaillée ses responsabilités au Sénat, qui ressemblent beaucoup à celles de ses prédécesseurs. À un certain point, il a dit ce qui suit :

Je pense que je ne dois pas être affilié à un parti ou à un caucus en particulier et que ma tâche consiste à aider le gouvernement à mener à bien son programme législatif [...]

Je suppose que cela revient à dire qu’il ne veut pas être considéré comme un partisan du Parti libéral pendant qu’il assume sa responsabilité d’aider le gouvernement libéral à mener à bien son programme législatif au Sénat.

C’est vraiment comme si le gouvernement avait déjà décidé qu’il a besoin d’une sorte de représentation officielle au Sénat, comme le veut la tradition de longue date.

Cela nous amène naturellement à la troisième question, qui est de savoir si un Sénat moderne a besoin d’une opposition officielle ou de groupes d’opposition. Je peux comprendre qu’il est avantageux pour le gouvernement d’avoir au Sénat une structure traditionnelle de leadership gouvernemental appuyée par l’ensemble de l’appareil gouvernemental dans le but de mener à bien le programme législatif du gouvernement, sans qu’il y ait de structure traditionnelle d’opposition.

Je peux comprendre en quoi ce serait utile pour le gouvernement, mais je ne vois pas en quoi cela le serait pour cette Chambre de second examen objectif qui, comme on nous l’a dit, doit servir de contrepoids au pouvoir extraordinaire du premier ministre et de son Cabinet.

Le gouvernement et le cabinet du premier ministre sont très organisés, et il paraît logique que nous ayons nous-mêmes besoin d’un certain niveau d’organisation pour servir de contrepoids à leurs pouvoirs.

Enfin, pour ce qui est de la quatrième question, on m’a demandé quelles modifications nous devrions apporter à nos règles ou à nos pratiques. Je vais d’abord vous lire une citation : « La question de réformer le Sénat dans le but de l’harmoniser avec l’opinion publique fait l’objet de discussions dans la presse et au Parlement depuis de nombreuses années. » J’aimerais pouvoir affirmer que ce sont mes paroles, mais ces mots se trouvaient plutôt sur le couvre-livre d’un ouvrage publié il y a plus de 100 ans, en 1914. Ce sont les paroles de sir George Ross, dont nous avons beaucoup entendu parler dans le cadre du rappel au Règlement de la semaine dernière et de la décision que le Président a rendue hier au sujet du projet de loi C-2. Le livre s’intitule *The Senate of Canada Its Constitution, Powers and Duties Historically Considered*. Ces mots d’introduction montrent que le débat que

reality, a continuation of the debate that has been taking place for well over a century. During that time, the rules and procedures of the Senate have evolved, as they will continue to evolve. It's just that we are working and trying to reinforce and review Senate rules at an accelerated pace at this time due to the unusually large number of new senators being appointed. We must consider how to accommodate them under our existing rules and what rule changes must be made to accommodate them. I firmly believe that we should be accommodating the new senators and looking for ways to do that.

I leave it to your capable deliberations, honourable colleagues, in this Modernization Committee and, subsequently, to the Rules Committee and, ultimately, to the Senate itself to determine what rules would be appropriate at this time to change, having regard to the Supreme Court of Canada and how it described our role as one of Canada's foundational political institutions, the Senate of Canada.

The Chair: Thank you very much, Senator Day.

As expected, we have quite a list of questioners. We always start with our deputy chair, Senator Joyal, followed by Senator McCoy.

Senator Joyal: Thank you, Senator Day, for your presentation. There were historical elements to it, and I think it is important that they be made available to every senator and be put on the table.

My question is in relation to partisanship versus the influence of government ministers in the chamber, which is at the core of the statement made by Mr. Trudeau when he was the leader of the Liberals in the House of Commons, at the time of the government of the Right Honourable Stephen Harper.

Is it not more dangerous for the Senate to be scattered under those five members, whereby the executive minister can approach senators individually, confidently, through telephone calls or through meeting in offices, whereby nobody is made aware that that contact and influence is exercised on senators? Is it more insidious and antidemocratic than a senator declaring his allegiance to a recognized party, according to the Elections Act? Everybody is in a position to judge if that person goes overboard in his partisanship when he or she makes statements or intervenes in debate. It's for everyone to judge. If I declare that I'm a Liberal, everyone can judge me on that basis, but if I receive a phone call because I am a senator who has no allegiance, from a minister to press me to vote for the government bill or to stand for the government bill, does it not undermine the role of the Senate? Because if I go overboard in my partisanship, it's for everybody to see and to judge and to criticize, either in the chamber or in the media or in public opinion, and to denounce accordingly. But if I am just open, freely, to influence of any minister of the Crown or any representative of the government in relation to my voting, am

nous tenons aujourd'hui est en réalité la suite d'un débat qui remonte à plus d'un siècle. Pendant ce temps, les règles et les procédures du Sénat ont évolué, comme elles continueront de le faire. La différence, c'est que nous tâchons maintenant de renforcer et de revoir les règles du Sénat à un rythme accéléré compte tenu du nombre exceptionnellement élevé de nouveaux sénateurs nommés. Nous devons réfléchir à la façon de les accommoder en vertu des règles existantes et aux règles que nous devons modifier à cette fin. Je suis convaincu que nous devons accommoder les nouveaux sénateurs et chercher des moyens de le faire.

Je vais laisser le Comité sur la modernisation — au moyen de vos bonnes délibérations, chers collègues — et, par la suite, le Comité du Règlement et, enfin, le Sénat déterminer quelles règles il serait approprié de modifier maintenant, en tenant compte de la façon dont la Cour suprême du Canada a défini le rôle du Sénat du Canada en tant qu'institution politique fondamentale du pays.

Le président : Merci beaucoup, sénateur Day.

Comme prévu, la liste de sénateurs qui veulent poser des questions est plutôt longue. Nous commençons toujours par notre vice-président, le sénateur Joyal. Ce sera ensuite au tour de la sénatrice McCoy.

Le sénateur Joyal : Merci de votre exposé, sénateur Day. Il comportait des éléments historiques, et je pense qu'il est important de les mettre à la disposition de tous les sénateurs.

Ma question concerne la partisanerie par rapport à l'influence des ministres au Sénat, ce qui est un élément essentiel de la déclaration faite par M. Trudeau lorsqu'il était leader des libéraux à la Chambre des communes, à l'époque du gouvernement du très honorable Stephen Harper.

N'est-il pas plus dangereux que les sénateurs relèvent de l'un ou l'autre de ces cinq sénateurs, ce qui permet à un ministre d'approcher les sénateurs individuellement, avec confiance, en les appelant ou en les rencontrant dans un bureau, sans que personne ne soit au courant de ce contact et de cette influence qu'il exerce sur eux? N'est-il pas plus insidieux et antidémocratique qu'un sénateur proclame son allégeance à un parti reconnu, en vertu de la loi électorale? Tout le monde peut déterminer si un sénateur va trop loin dans sa partisanerie lorsqu'il fait des déclarations ou intervient dans un débat. C'est à tout le monde d'en juger. Si je déclare être libéral, tout le monde peut me juger en conséquence, mais si je reçois un appel d'un sénateur sans allégeance, d'un ministre qui m'exhorte à voter pour un projet de loi du gouvernement ou à le défendre, n'est-ce pas une façon de porter atteinte au rôle du Sénat? Si ma partisanerie va trop loin, tout le monde peut le constater et porter un jugement, la critiquer et la dénoncer, que ce soit au Sénat, dans les médias ou au sein du public. Cependant, si je suis juste ouvert, librement, à l'influence qu'un ministre ou un représentant du gouvernement exerce sur

I not in fact undermining more that status, the role of the institution to keep a check on the executive and to bring sober second thought to legislation?

Senator Day: Thank you for your question, Senator Joyal. I think there has to be a balance in there.

In the caucus that I'm now part of, we don't whip votes. If the minister called me, or Mr. Harder or Madam Bellemare approached me, and said, "How is your caucus going to vote?" I would say that we are free and independent to vote whichever way we feel we should vote. The suggestion that organizing into a political, partisan caucus would result in having one voice is, I think, past. For a period of time it did exist. There was a whipping of votes and there were different levels of whipping. I don't think that's desirable.

But the other extreme is no caucusing and all 105 individual senators being lobbied and no one knowing what is going to happen. That will result in some serious lack of discipline in the way matters are handled in dealing with our business in the Senate. There is an advantage for people of like thinking, of like minds, to exchange ideas, to test their ideas within their particular group of colleagues they know they can trust with confidentiality, until such time as the individual is called upon to make a decision, to express a voice in the Senate Chamber. So I'm looking for a balance between two possible extremes here.

Senator Joyal: Thank you.

Senator McCoy: Thank you for that answer, Senator Day. I don't know whether to be offended or not to think that if somebody phones me and puts a point of view to me as an independent senator and tries to persuade me to a point of view, that that would be considered in any way, shape or form as some kind of invidious undermining of the Senate of Canada. One does have to have some faith in the "honourability" of our members.

Having said that, I don't know that I heard you correctly in total. I heard you say that you believe, contrary to the evidence — but never mind, I won't hold you to it — that an official opposition is absolutely necessary in a Westminster system to hold the government to account. I didn't hear you say, or I don't think I heard you say, anything further.

At the moment, I think we have maybe 64 senators who do not belong to what we are still calling the opposition in the Senate. What role do you see for that two thirds of the Senate if you see only the opposition having that role? Did I mishear you?

Senator Day: I didn't use the term "absolutely." I absolutely didn't.

ma façon de voter, ne suis-je pas à vrai dire en train de nuire davantage au statut de l'institution, à son rôle qui consiste à faire contrepoids à l'exécutif et à effectuer un second examen objectif des projets de loi?

Le sénateur Day : Merci de poser la question, sénateur Joyal. Je pense qu'il faut trouver un équilibre.

Dans le caucus dont je fais maintenant partie, nous n'avons pas à nous conformer aux instructions d'un whip. Si le ministre m'appelait, ou que M. Harder ou Mme Bellemare m'approchait, et qu'il me demandait la position de mon caucus en prévision d'un vote, je lui répondrais que nous sommes libres de voter comme bon nous semble. À mon avis, l'idée que la mise sur pied d'un caucus politique partisan se traduirait par une seule voix est révolue. Ce fut une réalité pendant un certain temps. Il fallait voter selon les instructions d'un whip, et il y avait différents niveaux de discipline de parti. Je ne pense pas que ce soit souhaitable.

Toutefois, l'autre extrême revient à n'avoir aucun caucus, ce qui signifie que des pressions seraient exercées sur les 105 sénateurs et que personne ne saurait ce qu'il en est. Cette situation se traduirait par un grave manque de discipline dans la façon de mener nos travaux au Sénat. Il est avantageux que les gens qui pensent de la même façon et qui ont les mêmes points de vue dialoguent en toute confidentialité au sein de leur groupe respectif de collègues qu'ils connaissent et en qui ils ont confiance, jusqu'à ce qu'ils soient appelés à prendre une décision, à voter au Sénat. Je cherche donc un équilibre entre les deux extrêmes.

Le sénateur Joyal : Merci.

La sénatrice McCoy : Merci de votre réponse, sénateur Day. J'ignore si je dois m'offusquer, en tant que sénatrice indépendante, à l'idée que quelqu'un puisse m'appeler et me présenter un point de vue et essayer de m'en persuader, à l'idée que ce soit considéré d'une façon ou d'une autre comme une sorte d'atteinte injuste au Sénat du Canada. On se doit d'avoir une certaine confiance dans l'« honorabilité » de nos sénateurs.

Cela dit, je ne pense pas avoir bien entendu tout ce que vous avez dit. Vous avez dit que vous croyez, malgré les preuves du contraire — mais ne vous en faites pas; je ne vous en tiendrai pas rigueur — qu'une opposition officielle est absolument nécessaire dans un système de Westminster pour demander des comptes au gouvernement. Je ne vous ai pas ou je ne pense pas vous avoir entendu dire autre chose.

À l'heure actuelle, je pense que nous avons peut-être 64 sénateurs qui ne font pas partie de ce que nous appelons encore l'opposition au Sénat. Quel rôle revient selon vous aux sénateurs concernés, qui représentent les deux tiers du Sénat, si vous estimez que seule l'opposition peut assumer ces fonctions? Ai-je bien compris ce que vous avez dit?

Le sénateur Day : Je n'ai pas employé le terme « absolument ». Absolument pas.

I believe that there is a role for the official opposition. In the system where you have one side presenting legislation and trying to highlight its good features, it's helpful for those independent, uncommitted senators — of whom there should be a lot of us in the Senate — to hear the other side, whether we agree or not.

The official opposition has a role to play to point out the weaknesses in the arguments presented by the Government Representative; to point out alternative courses of action; and depending on what the legislation is, to either present an amendment or, at the very least, to convince the government to consider these alternatives.

Senator McCoy: In our recent history, in June — and I can think of an example even this sitting — the sponsor of the government Bill C-7, which dealt with unionization rights for the RCMP, was Senator Campbell, an independent member of the Senate. In his first speech in the Senate on that bill he said it's a very good bill, mostly, but it needs improving.

Do you agree that independent senators and others all can take part in this responsibility to point out improvements and to help shape them? Indeed, he did help shape them because he put forth an amendment that improved the bill.

Senator Day: First of all, we should define “independent” senators. I consider myself an independent senator. I think we have got to be careful about terminology so we know what we're talking about.

Senator Campbell was the sponsor of the bill, as I recall, and I thought it was quite interesting that the sponsor immediately spoke out against the legislation. But that's a choice of the government. The government chose the sponsor. This is a government bill. Presumably, they knew what the sponsor was going to say and the government wanted to hear that.

I do not see any difficulty in any of us agreeing to sponsor a bill if we feel that we can do that within the parameters of our own conscience.

I spoke as the sponsor of Bill C-2. I was asked by the Government Representative to sponsor that bill. I looked at my experience. I looked at the bill and I felt that I could help the Senate Chamber understand what was in this bill, so I agreed to sponsor it. But I pointed out at the time that if I felt, as sponsor of the bill, that there was any amendment necessary or there was any explanation that had not been made that would be less favourable to someone voting for that legislation, I would feel free to do so.

Je crois que l'opposition officielle a un rôle à jouer. Dans un système où un groupe présente des mesures législatives et essaie de souligner ce qu'elles ont de bon, il est utile que des sénateurs indépendants, qui n'ont pas pris d'engagement — il devrait y en avoir beaucoup parmi nous au Sénat —, entendent le point de vue du groupe concerné, qu'ils soient d'accord ou non.

Il revient à l'opposition officielle d'attirer l'attention sur la faiblesse des arguments avancés par le représentant du gouvernement; de proposer d'autres façons de procéder; et, selon le projet de loi, de proposer un amendement ou, à tout le moins, de convaincre le gouvernement d'examiner les autres possibilités.

La sénatrice McCoy : Dernièrement, en juin — et je peux même penser à un exemple ayant eu lieu au cours de la présente session —, le sénateur Campbell, qui est indépendant, a parrainé le projet de loi C-7, qui a été présenté par le gouvernement et qui portait sur le droit à la syndicalisation de la GRC. Dans son premier discours prononcé au Sénat au sujet de cette mesure législative, il a dit que c'était essentiellement un très bon projet de loi, mais que des améliorations s'imposaient.

Pensez-vous que les sénateurs indépendants et les autres devraient tous être chargés d'attirer l'attention sur d'éventuelles améliorations et de contribuer à leur élaboration? Le sénateur a contribué à l'élaboration d'améliorations en proposant un amendement qui a permis d'améliorer le projet de loi.

Le sénateur Day : Tout d'abord, nous devrions définir ce que nous entendons par sénateurs « indépendants ». Je me considère comme un sénateur indépendant. Je pense que nous devons faire attention aux termes employés pour savoir de quoi nous parlons.

Le sénateur Campbell était le parrain, si je ne m'abuse, et j'ai trouvé très intéressant qu'il se prononce immédiatement contre le projet de loi. C'est toutefois un choix du gouvernement. Le gouvernement choisit le parrain. Dans ce cas-ci, il s'agissait d'un projet de loi d'initiative ministérielle. On savait vraisemblablement ce que le parrain allait dire, et c'est ce que le gouvernement voulait entendre.

Je ne vois aucun inconvénient à ce que nous acceptions de parrainer un projet de loi lorsque nous estimons pouvoir le faire en suivant notre propre conscience.

J'ai parrainé le projet de loi C-2, à la demande du représentant du gouvernement. En tenant compte de mon expérience, j'ai examiné le projet de loi et conclu que je pouvais aider le Sénat à comprendre son contenu. J'ai donc accepté de le parrainer. J'ai toutefois indiqué à ce moment-là que je me sentirais libre, en tant que parrain du projet de loi, de proposer les amendements qui pourraient s'avérer nécessaires et de donner de nouvelles explications moins favorables du point de vue de quelqu'un qui entend voter pour cette mesure législative.

Senator McCoy: Of course, we saw members of your caucus, as we did members of the independent senators group and the Conservative caucus, all bring amendments forward on C-14, the medically assisted dying bill.

Then there is the example of Bill S-2, a bill to do with the recall of motor vehicles. The opposition critic in the Senate rose to speak to that bill at second reading and said he had absolutely no problem. He agreed with everything in the bill. But then we discovered, all across the country, motor vehicle dealers bringing forward their pleas for improvement to the bill. Happily, our committee listened to that plea and brought that amendment back.

Once again, does this prove that we can't rely simply on the official opposition for all of us to do our job as scrutineers and improvers, if you like, of the legislation?

Senator Day: Senator McCoy, I absolutely agree with you. We can't abandon our role as senators, legislators and individuals who are expected, as independent senators, to look at the legislation and, based on our knowledge and background, let our colleagues know what we think of this legislation.

If we want to try to do that without an official opposition and see how it works, that's fine. But if there is someone there advocating the government's side, we need some structure or discipline to make sure that there is opposition started on this. There may be many other individuals who are not part of the official opposition who want to make comments, some of them averse to what the government has put forward. There is nothing wrong with that. In fact, it's our duty and our responsibility to do so.

Senator Tannas: Thank you for being here, Senator Day.

We have a decision that we have already considered here that is out but that seems to be not quite settled, and that's to do with caucuses. We have some folks, I think, who are quite strident in the opinion that caucuses should be limited, as they are right now, to political parties.

We have other folks, including Senator Harder, who have said no, they should only be non-partisan organizations. I have posited the question to others: Why the tyranny of "or"; why not "and"? Why can't we have both? I am wondering what your thoughts are on that.

Supplementary to that, what about funding equity for these caucuses? Are you in favour of that? You're the third party with a significant budget that serves the members of your caucus. What are your thoughts with respect to non-partisan caucuses, if we ever get there? Or even in the coming term, as we grapple with

La sénatrice McCoy : Bien sûr, nous avons entre autres vu des membres de votre caucus, des sénateurs faisant partie du groupe d'indépendants et des membres du caucus conservateur présenter des amendements au projet de loi C-14 sur l'aide médicale à mourir.

Il y a ensuite l'exemple du projet de loi S-2, qui portait sur le rappel de véhicules à moteur. Le porte-parole de l'opposition au Sénat s'est exprimé sur cette mesure législative à l'étape de la deuxième lecture en disant qu'elle ne lui posait absolument aucun problème. Il acceptait l'ensemble du projet de loi, mais des concessionnaires de partout au pays nous ont ensuite exhortés à y apporter des améliorations. Notre comité a volontiers donné suite à leur demande en présentant à nouveau l'amendement concerné.

Encore une fois, cela prouve-t-il que nous ne pouvons pas nous fier qu'à l'opposition officielle pour faire notre travail, qui consiste en quelque sorte à examiner attentivement la loi et à l'améliorer?

Le sénateur Day : Sénatrice McCoy, je suis tout à fait d'accord avec vous. Nous ne pouvons pas renier notre rôle de sénateurs, de législateurs et de personnes qui sont censées examiner les dispositions législatives, à titre de sénateurs indépendants, puis dire ce qu'ils en pensent à leurs collègues, à la lumière de leurs connaissances et de leur expérience.

Je n'ai aucun problème à ce que nous tentions d'y arriver sans opposition officielle, pour voir comment les choses se dérouleront. Mais si un sénateur défend le point de vue du gouvernement, il nous faut une certaine structure ou discipline pour nous assurer qu'il y a bel et bien une opposition. Il y aura peut-être beaucoup d'autres sénateurs qui voudront faire des commentaires, même s'ils n'appartiennent pas à l'opposition officielle, et certains iront à l'encontre de la proposition gouvernementale. Il n'y a rien de mal là-dedans. À vrai dire, nous avons le devoir et la responsabilité de procéder ainsi.

Le sénateur Tannas : Merci d'être avec nous, sénateur Day.

Il y a une question que nous avons déjà abordée ici, mais qui ne semble pas être tout à fait réglée, à savoir la question des caucus. Je pense que certains sénateurs sont profondément convaincus que les caucus doivent se limiter aux partis politiques, comme c'est le cas actuellement.

D'autres, comme le sénateur Harder, ne sont pas d'accord et soutiennent que les caucus doivent être des organisations non partisans. J'ai déjà posé la question : pourquoi doit-on absolument trancher entre les deux modèles? Pourquoi ne pas être inclusifs? Pourquoi ne pourrions-nous pas avoir les deux types de caucus? J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

J'ai une question complémentaire. Qu'en est-il de l'équité relative au financement de ces caucus? Êtes-vous favorable au souci d'équité? Puisque vous appartenez au troisième parti, les membres de votre caucus bénéficient d'un important budget. Que pensez-vous de la formation de caucus non partisans, si jamais

this, what about funding for independents at some level that presents equity between what your members enjoy versus independent members, our caucus or the government's?

Senator Day: Senator Tannas, let me start with the second part of your question.

I think if there is a defined group that has certain levels of responsibility and discipline — and I feel that we have that in our group now — then it is deserving of the same funding. I have made that comment in other places. Every senator should have an opportunity to fulfil the responsibilities that he or she has taken on. We shouldn't have funding for one group and not for another group, as long as certain parameters are met.

Senator Tannas: Some would say that the rules don't allow for that, and that we would need to present something, notwithstanding the rules, in order to do this prior to whenever it is that the organization catches up and the rules get changed.

Senator Day: Yes.

Senator Tannas: What do you think about that?

Senator Day: You're right. There are ways of achieving interim balance and equity through what we call sessional orders. Notwithstanding the rules, those are here and they have to be looked at. We know in the long term they have to be amended. They have to be changed.

But what can we do in the interim? Do we ask people to sit there and wait until we get these rules changed? We can't change the rules overnight. We have built-in delays. That's all to avoid unforeseen consequences.

I don't think we should change the process, but I do believe we have ways of dealing with the interim; namely, through what we call sessional orders. Notwithstanding the rules, this is what we will do until such time as we have had an opportunity to fully study the rules and make the changes we believe should be made. Whenever those rule changes occur, if it's before the end of the session, they take effect.

In terms of your other question, I think we have to draw a distinction between caucus organization from the point of view of procedural matters within the Senate and naturally formed policy-type caucuses. There may be a time when a policy-type caucus — all party caucuses — develops, sometimes within our own group, and there could be sub-groups on different types of policy matters.

The important thing is to make sure that the Senate functions well. If we have caucuses within the Senate that need funding in order to do their part of the job of making the Senate work well, then we should ensure that funding is there.

cela se produit? Au cours de la session à venir, tandis que nous débattons de la question, que pensez-vous d'accorder un financement équitable aux sénateurs indépendants, de sorte que l'argent à la disposition des membres de votre caucus, des sénateurs indépendants, des membres de notre caucus et du parti au pouvoir soit équitable?

Le sénateur Day : Sénateur Tannas, permettez-moi de répondre d'abord à la deuxième partie de votre question.

Je suis d'avis que si l'on forme un groupe bien précis ayant un certain niveau de responsabilité et de discipline — et j'ai l'impression que c'est ce qui se passe à l'heure actuelle —, celui-ci mérite d'obtenir un financement équivalent. Je l'ai déjà dit ailleurs. Chaque sénateur doit pouvoir s'acquitter des responsabilités qu'il a acceptées. Il ne faut pas qu'un groupe bénéficie de financement, mais pas un autre groupe, pourvu que certains paramètres soient respectés.

Le sénateur Tannas : Certains diront que le Règlement ne le permet pas, et que nous devons soumettre quelque chose, nonobstant le Règlement, pour le faire avant que l'organisation n'agisse et que le Règlement ne soit modifié.

Le sénateur Day : En effet.

Le sénateur Tannas : Qu'en pensez-vous?

Le sénateur Day : Vous avez raison. Dans l'intervalle, il est possible de trouver un équilibre et d'assurer une équité au moyen de ce que nous appelons des ordres sessionnels. Nonobstant le Règlement, ce mécanisme existe et doit être envisagé. Nous savons que le Règlement doit être modifié à long terme. Il faut le changer.

Mais que pouvons-nous faire dans l'intervalle? Allons-nous demander aux sénateurs d'attendre sagement que le Règlement soit modifié? Nous ne pouvons pas le faire du jour au lendemain. Nous devons respecter les délais prescrits, dont l'objectif est d'éviter les conséquences imprévues.

Je ne pense pas que nous devons changer la procédure, mais en attendant, je crois qu'il y a un outil à notre disposition, et c'est ce que nous appelons des ordres sessionnels. Nonobstant le Règlement, c'est ce que nous allons utiliser jusqu'à ce que nous ayons eu la chance d'étudier pleinement le Règlement et d'y apporter les modifications que nous jugeons nécessaires. Au moment où le Règlement sera modifié, les changements prendront effet si c'est fait avant la fin de la session.

En réponse à votre première question, je pense qu'il faut établir une distinction entre un caucus sous l'angle de la procédure du Sénat, puis un caucus de type politique qui se forme naturellement. Il se peut qu'un caucus de type politique se forme — des caucus multipartites —, parfois même au sein de notre groupe. Il peut aussi y avoir des sous-groupes sur différentes politiques.

L'important est toutefois de s'assurer du bon fonctionnement du Sénat. Si des caucus au sein du Sénat ont besoin de fonds pour remplir leur partie de ce mandat, nous devons veiller à ce qu'ils en obtiennent.

Whether we have funding for some of the policy, naturally forming caucuses is another question. I think it's a secondary question. We don't have an unlimited amount of money, and we should put the money where it can be the most effective.

[*Translation*]

Senator Bellemare: I am glad to hear you speak without reading from your notes. I completely agree with what you said. In the notes you read in answer to the committee's questions, however, I felt that you made a number of scathing remarks about the work of the government representative team, which is the group responsible for liaison between the other place and this august chamber.

I am no doubt both naive and idealistic, but when I accepted the position of deputy government representative, I saw it as a transitional period during which we have to help the Senate become less partisan, which is what all Canadians want, that is to say, less partisan than in the past. We have work to do and it is complicated. There are things that have to be done because the Senate would not exist without the other house. Our mandate is to consider the government's bills, and I think you agree with me.

You also agree that we are able to consider and analyze federal legislation objectively, without too much partisanship. That is what you just answered. On the other hand — my question relates to the reorganization of the Senate — I do not have the same understanding of partisanship as you do. Perhaps you can say more about my understanding. When you say that there is a place for senators who are members of political parties, I certainly agree with you. I no longer belong to any party, but I was once a Conservative Party member. In my opinion, Canadians want us to eliminate partisanship from the Senate under which senators follow the analytical approach of the political party to which they belong in order to take or preserve power, or to trip up the government in power. This kind of small "p" partisanship has no place in the Senate.

Changes are needed in order to make the Senate a less partisan institution, that is, to remove practices that lead senators to analyze or take actions that are rooted in the analytical strategy of their political party's beliefs. Since this cannot be done through constitutional change — we cannot suddenly have elected senators — we cannot limit the Senate's mandate. There are many things that we cannot do. It is imperative that we transform the Senate within our current Constitution.

Do you not think then that, in historical practice, partisanship became entrenched in our institutions in the Senate because the prime minister appointed the house leader and still appoints the Speaker of the Senate? The Senate's rules and practices have given the government house leader a set of extremely important powers related to the granting of various things such as offices, committees and travel, through the whip and the government

Il en va autrement s'il est question de financer certains caucus politiques formés naturellement. Je pense que c'est secondaire. Nos ressources financières ne sont pas illimitées, et nous devons investir dans ce qui est le plus efficace.

[*Français*]

La sénatrice Bellemare : Je suis heureuse de vous entendre parler sans lire vos notes. Je suis tout à fait d'accord avec vos propos. Par contre, dans les notes que vous avez lues pour répondre aux questions du comité, j'ai senti que vous aviez fait plusieurs commentaires acerbes à l'égard du groupe qui s'occupe de faire le lien entre l'autre endroit et cette auguste Chambre, que l'on appelle l'équipe des représentants du gouvernement.

Je suis sans doute naïve et idéaliste à la fois, mais en acceptant le poste d'adjointe du représentant du gouvernement, je me suis dit qu'il s'agissait d'une période de transition où il faudrait aider le Sénat à être moins partisan, comme le souhaite l'ensemble de la population, c'est-à-dire moins partisan que par le passé. On a des choses à faire et c'est compliqué. Ce sont des tâches qu'il faut faire, parce que le Sénat n'existerait pas s'il n'y avait pas une autre Chambre. Nous avons pour mission d'étudier les projets de loi du gouvernement, et je crois que vous êtes d'accord avec moi.

Vous êtes aussi d'accord avec moi pour dire que nous sommes en mesure d'étudier et d'analyser la législation fédérale en faisant preuve d'objectivité, sans trop de partisanerie. C'est ce que vous venez de répondre. Par contre — ma question est en lien avec une réorganisation du Sénat —, je n'ai pas la même vision que vous en ce qui concerne la partisanerie. Peut-être que vous pourrez m'en dire davantage sur la mienne. Lorsque vous dites qu'il y a de la place pour les sénateurs qui appartiennent à des partis politiques, je suis bien d'accord avec vous. Je n'appartiens plus à aucun parti, mais j'ai déjà été membre du Parti conservateur. À mon avis, la population canadienne désire qu'on extirpe du Sénat la partisanerie qui veut que la grille d'analyse des sénateurs soit celle du parti politique auquel ils appartiennent, et ce, dans le but de prendre le pouvoir, de le conserver ou de donner des pelures de banane au gouvernement au pouvoir. Cette petite partisanerie avec un petit « p » n'a pas sa place au Sénat.

Pour faire du Sénat une institution moins partisane — c'est-à-dire pour retirer des pratiques qui incitent les sénateurs à analyser ou à mener des actions en fonction d'une grille d'analyse stratégique axée sur les croyances de leur parti politique —, il faut apporter des changements. Comme on ne peut pas le faire de manière constitutionnelle — on ne peut pas tout à coup avoir des sénateurs élus —, on ne peut pas restreindre la mission du Sénat. Il y a bien des choses qu'on ne peut pas faire. On doit absolument transformer le Sénat dans le contexte de la Constitution actuelle.

Alors, ne croyez-vous pas que, dans la pratique historique, la partisanerie s'est incrustée dans nos institutions au Sénat, parce que le premier ministre nommait le leader du gouvernement en Chambre et qu'il nomme toujours le Président du Sénat? Les règles et les pratiques du Sénat ont donné au leader du gouvernement en Chambre un ensemble de pouvoirs extrêmement importants, qui sont liés à l'attribution de

executive team. This is a set of powers that means that if a senator belongs to a party caucus — the opposition party caucus also has powers — they must follow the party line.

All these little powers have become entrenched in the rules and procedures over time. That is why senators say they have to vote along party lines even if they do not want to. Partisanship has become entrenched in the Senate through its rules and practices. That is what we are trying to change. Do you not think that, as part of the reorganization of the Senate, we could eliminate all these practices and ways of doing this, rewards and punishments, and give them to non-partisan groups, such as regional divisions, to administer the Senate? That would mean creating regional administrative divisions, not caucuses. The political caucuses could then be partisan, but they would not have the power to grant little privileges or mete out little punishments if the senator wishes to be independent. That is what I wanted to ask you.

Senator Day: Thank you for your question. I am not sure where to start. I agree that the public wants change, but the problem is that the Senate caucuses are too close to the House of Commons caucuses. That is where the problem lies, in my opinion. I completely agree that there is no link in our group since Prime Minister Trudeau, the Liberal Party leader, kicked us out of caucus. My reaction was that our obligations as senators were no longer the same. We have short-term and long-term obligations relating to the regions and to minorities. That is not the case for the House of Commons and their caucuses. In my opinion, it is a good thing that we are separate.

Could there be a partisan caucus in the Senate without any link to the Commons caucus? In my opinion, yes, because it is a group whose members are ready to discuss things together and who think the same way. That is the best thing for the Senate. I use the term “group” because the public attaches a negative connotation to the word “caucus.”

As I said earlier, we have to review the definitions or use other words such as “group.” You, you are a team, which is different from a caucus. I am willing to change the way we operate with the members of the other house.

[English]

Senator Massicotte: Thank you, my esteemed colleague, for being with us and sharing your thoughts. I appreciate very much the details and the history. We heard some last week. It always

plusieurs éléments, par l'entremise du whip et de l'équipe de direction du gouvernement, comme les bureaux, les comités et les déplacements. Il s'agit d'un ensemble de pouvoirs qui font que, lorsqu'un sénateur appartient au caucus d'un parti — il y a des pouvoirs aussi dans le caucus du parti de l'opposition —, il est en quelque sorte obligé de suivre la ligne du parti.

Tous ces petits pouvoirs se sont incrustés dans les règles et les procédures au fil des années. C'est ce qui fait qu'un sénateur se dira qu'il doit voter en fonction de son parti, même si ce n'est pas ce qu'il désire. Quand on parle de partisanerie, c'est une partisanerie qui s'est incrustée au sein du Sénat à travers ses règles et ses pratiques. C'est ce qu'on essaie de changer. Ne croyez-vous pas que, dans le cadre de la réorganisation du Sénat, on pourrait peut-être extirper toutes ces pratiques et ces façons de faire, des récompenses aux punitions, et les confier à des groupes non partisans, comme des divisions régionales, pour administrer le Sénat? Il s'agirait de créer des divisions administratives régionales, non pas des caucuses et, par la suite, des caucuses d'affinité politique qui pourraient être partisans, mais dans lesquels il n'y aurait aucune possibilité d'accorder de petits privilèges ou de donner de petites punitions si le sénateur désire être indépendant. Alors, voilà la question que je voulais vous poser.

Le sénateur Day : Je vous remercie de votre question. Je me demande par où commencer. Je suis d'accord que le public souhaite un changement, mais le problème découle du fait que les caucuses du Sénat sont trop près des caucuses de la Chambre des communes. C'est ce qui pose problème à mon avis. Je suis tout à fait d'accord pour dire qu'il n'y a pas de liaison dans notre groupe depuis que le premier ministre, M. Trudeau, chef du Parti libéral, nous a exclus du caucus. Je me suis dit que nos obligations en tant que sénateurs n'étaient plus les mêmes. Nous avons des obligations à court terme et à long terme qui concernent les régions et les minorités. Ce n'est pas la même chose du côté de la Chambre des communes et de leurs caucuses. Selon moi, c'est une bonne chose que nous siégeons séparément.

Peut-on avoir un caucus partisan au Sénat sans qu'il y ait de liaison avec le caucus des Communes? À mon avis, oui, car c'est un groupe dont les membres sont prêts à discuter ensemble et qui pensent de la même façon. C'est la meilleure chose pour le Sénat. J'utilise le terme « groupe », parce que le public attribue une connotation négative au mot « caucus ».

Comme je l'ai mentionné tantôt, on doit revoir les définitions ou utiliser d'autres mots comme « groupe ». Vous, vous êtes une équipe, ce qui est différent d'un caucus. Je suis prêt à changer notre façon de fonctionner avec les parlementaires de l'autre Chambre.

[Traduction]

Le sénateur Massicotte : Très cher collègue, je vous remercie d'être venu nous faire part de vos idées. Je vous suis grandement reconnaissant de ces précisions et de cet historique. Nous en

adds a lot of colour, and I appreciate that.

My concern is more with the recent history of our institution and what we're here for. Let me repeat: The principal objective is how do we best satisfy our number one responsibility of sober second thought? How do we get there? The rest is details, but how do we satisfy that? We have to remind ourselves that's why we are here.

Having said that, I will make a couple of comments. On the existence of parties, many things have been written. I fully agree with all of that; it's just common sense. That's the brand and that's what the people identify with a party. But that is applicable because people must choose when there is an election. That is 100 per cent applicable to the House of Commons. I don't think the branding is as relevant for the Senate. I'm not even sure it's necessary or beneficial. I agree with all those comments when I look at the House of Commons, but I don't necessarily buy it here.

I don't have any difficulty with some of the things you said about us being affiliated with a political party. That's freedom of choice and appropriate for all the good reasons.

I will go a bit further from the comment of my other colleague. Having said all that, look at the recent history. I have been here for 13 years, and with the exception of this past year, I always say 99.99 per cent — because I checked it once but maybe it's 99 because we've seen some deviations recently — of the time every member of our party voted in accordance with the objectives and the agenda of our House of Commons colleagues. Yes, we're independently minded, but human nature as it is, we were extremely influenced by what happened at the caucus. Call it peer pressure and maybe brainwashing, but it was unusual that we left there and did not vote in accordance with how our peers and colleagues asked us to vote.

When I see that, I say, "That can't be good." If you look at our constitutional responsibility, we let that fall apart for the sake of defending our colleagues in the House of Commons. We weren't doing our job of being independently minded sober second thought.

My recent history is of more concern than the long-term history.

Having said that, and knowing my responsibility, how do we square that behaviour that occurred over many years in our caucus, never mind others, with our responsibility today?

avons un peu entendu parler la semaine dernière. Ce genre de chose ajoute toujours beaucoup de couleur, ce qui n'est pas sans me plaire.

Je me préoccupe plutôt de l'historique récent de notre institution, et de la raison pour laquelle nous sommes ici. Permettez-moi de répéter que notre principal objectif est de trouver la meilleure façon de nous acquitter de notre responsabilité première, qui consiste à effectuer un second examen objectif. Comment pouvons-nous y arriver? Le reste, ce ne sont que des détails, mais comment pouvons-nous atteindre cet objectif? Nous devons nous rappeler que c'est la raison pour laquelle nous sommes ici.

Cela dit, j'ai deux ou trois commentaires. Bien des choses ont été écrites sur l'existence des partis. Je suis tout à fait d'accord avec l'ensemble des propos, car c'est le gros bon sens. Un parti, c'est une marque, et c'est ce à quoi les gens s'identifient. Or, ce n'est pertinent que parce que les gens doivent faire un choix lors d'élections. Le concept des partis est donc tout à fait applicable à la Chambre des communes, mais je doute qu'une telle marque soit aussi utile au Sénat. Je ne suis pas même certain que ce soit nécessaire ou bénéfique. Je suis d'accord avec tous les arguments dans le cas de la Chambre des communes, mais je n'y adhère pas nécessairement dans le cas du Sénat.

Je n'ai aucun problème avec ce que vous avez dit sur notre affiliation à un parti politique. C'est une liberté de choix qui est convenable pour toutes les bonnes raisons.

Je vais m'éloigner un peu des propos de mon autre collègue. Cela dit, il suffit de regarder ce qui s'est passé récemment. Je suis au Sénat depuis 13 ans et, à l'exception de l'année dernière, je dis toujours que chaque sénateur de notre parti a voté conformément aux objectifs et au programme de nos collègues de la Chambre des communes dans 99,99 p. 100 des cas — j'ai vérifié une fois, mais c'est peut-être 99 p. 100 maintenant, étant donné que nous avons constaté des déviations récemment. Il est vrai que nous avons un esprit indépendant, mais la nature humaine étant ce qu'elle est, nous sommes grandement influencés par ce qui se passe au sein du caucus, que ce soit attribuable à la pression des pairs ou à un lavage de cerveau, peut-être. Quoi qu'il en soit, il est rare que les sénateurs ne votent pas conformément au souhait de leurs pairs et de leurs collègues.

Quand je constate la situation, je me dis que ce n'est certainement pas une bonne chose. Il suffit de jeter un œil à notre responsabilité constitutionnelle pour comprendre que nous y avons renoncé afin de défendre nos collègues de la Chambre des communes. Nous ne nous acquittions pas de notre responsabilité, qui consiste à effectuer un second examen objectif en toute indépendance.

L'histoire récente est donc plus inquiétante que l'histoire à long terme.

Cela dit, je suis conscient de ma responsabilité. Comment pouvons-nous concilier ce comportement, qui s'est manifesté pendant des années au sein de notre caucus, sans parler des autres caucuses, avec notre responsabilité d'aujourd'hui?

What you seem to be saying is that it depends how you see partisanship. When you say there has to be an official opposition, if it is within the partisan parties that we saw in more recent decades, I say, “Bad news when the interests of a political party to win the next election dominate our responsibility to Canadians.” That can’t be good. I don’t think that’s appropriate.

But you seem to be saying, “No, you are right about that part. That’s the ugly part of history. Let’s not repeat it. But I’m okay with political parliamentary caucuses if they fully independent of the House of Commons.” Then you are getting closer to what I think we should allow. We don’t all have to be there, but that would be more acceptable to me than our old days.

At the same time, I look at recent history with Bill C-14 and Bill S-2, and I think the quality of the debate we had in the Senate was far superior in those two circumstances where everybody voted freely for what they thought was right as opposed to getting instructions from their political party or House of Commons colleagues.

So how do you square all that to say, “Yes, I want official opposition, which means partisan caucuses,” to our own experience in the last decade and to our principal objective of sober second thought?

Senator Day: One of the great things about the large number of new Senate appointees is that it has helped us to focus on the importance of the independence as senators. We should all be acting independently.

I was here when you came into the Senate, so I share what it was like when we would agonize over voting against something that our colleagues were going to support. That existed because we allowed the system of the House of Commons and the whipped votes to infiltrate our way of thinking in the Senate. I can remember discussions on this many years ago, saying, “What is wrong with voting against this if I don’t believe in it?” They would say, “Well, just don’t come that day.”

All of those things have to be in the past. We have to be able to exercise our independence. It’s not just sober second thought. Look at all the Senate bills that we have — the bills that start here. We are a legislative body as well — not to the same degree as the House of Commons, but that’s not sober second thought. That’s a legislative role that we have.

Vous semblez dire que cela dépend de la façon de voir la partisanerie. Vous dites qu’il faut une opposition officielle, mais si elle réside du côté des groupes partisans que nous avons observés ces dernières décennies, j’estime que cela n’augure rien de bon, car l’intérêt d’un parti politique à gagner les prochaines élections l’emporte alors sur notre responsabilité à l’égard des Canadiens. Ce n’est certainement pas une bonne chose, et je doute que ce soit pertinent.

Vous semblez toutefois être d’accord avec moi là-dessus. Vous dites que c’est la partie répréhensible de l’histoire, qu’il ne faut pas reproduire. En revanche, vous ne voyez aucun problème aux caucus parlementaires politiques, s’ils sont totalement indépendants de la Chambre des communes. Vous vous rapprochez de ce que nous devrions permettre, selon moi. Nul besoin que tout le monde le fasse, mais je suis d’avis que cette façon de faire serait plus acceptable que ce qui se passait auparavant.

En même temps, regardons ce qui s’est passé récemment dans le cas des projets de loi C-14 et S-2. Je pense que la qualité des délibérations du Sénat était nettement supérieure dans ces deux cas, étant donné que tous les sénateurs ont voté librement pour ce qu’ils croyaient juste, plutôt que de recevoir des directives de leur parti politique ou de leurs collègues à la Chambre des communes.

Par conséquent, comment conciliez-vous votre désir qu’il y ait une opposition officielle, c’est-à-dire des caucus partisans, avec notre expérience de la dernière décennie, et avec notre objectif principal d’effectuer un second examen objectif?

Le sénateur Day : Un des grands avantages de l’arrivée des nombreux sénateurs, c’est que la situation nous a permis de comprendre l’importance de notre indépendance à titre de sénateurs. Nous devrions tous agir en toute indépendance.

Puisque j’étais ici lorsque vous êtes arrivés au Sénat, je me souviens de la façon dont nous nous sentions quand nous avions l’intention de voter contre une chose que nos collègues allaient appuyer. C’était ainsi parce que nous avons laissé le système de la Chambre des communes et des votes dictés par le parti s’insinuer dans la mentalité du Sénat. Je me souviens que nous en discussions déjà il y a de nombreuses années. Nous voulions savoir ce qu’il y avait de mal à voter contre une proposition, si nous n’y croyions pas. Les autres nous proposaient alors de nous absenter cette journée-là.

Toutes ces pratiques doivent demeurer dans le passé. Nous devons pouvoir affirmer notre indépendance. Ce n’est pas qu’une question de second examen objectif. Prenons tous nos projets de loi d’initiative sénatoriale — ceux qui sont déposés ici même. Nous sommes un organe législatif aussi — peut-être pas au même titre que la Chambre des communes, mais notre rôle ne se limite

So, yes, we allowed our institution to become too partisan, too dictated by the short-term needs of the other chamber. We are not, then, complementary; we are just rubber-stamping. We have to get away from that, and I think this debate is getting us away from that.

It has already happened: Mr. Trudeau helped us get started down that road. It has already happened. There were some who were not awfully happy with the way it happened, but it was the right thing. I hope it will happen for another political party within the Senate. Then we'll be there.

Senator Cools: I would love to thank my dear friend Senator Joe Day for what I thought was an outstanding presentation. I especially thank him for citing Alpheus Todd. As you know, I worship at the temple of Alpheus Todd. John A. Macdonald used to call Mr. Todd in quite often to consult him on difficult questions.

I see the Senate now as adrift. We can call it what we want, but the Senate is drifting with more uncertainty and insecurity than I have ever seen in the lifetime of the Senate. We should stop kidding ourselves and understand the state of being adrift.

The Senate has not even had a debate on these proposals of change. Some people — the government leader and the Prime Minister — have something in their heads, but that has not been put before the Senate for any debate, so we do not know if those ideas came out of serious research and study for years or if somebody just had a dream one night and awoke the next morning feeling enlightened. We really do not know; we are in a very strange place.

I have been trying to figure out, Senator Day, how we can tackle this strange place. I think we should tackle it by dealing with reality. The Senate has existed for a long time and has played a very serious role in Confederation. In addition, we should call a spade a spade and talk about the abuse and violation of senators and members of the House of Commons that would go on at the hand of so-called leaders and their staff. I have been summonsed several times before the leader's staff, so I know of what I speak. Every time they did that, it made it easier for me to stand my ground. I stopped many bills from passing, as you know, and got them amended, and I was sustained by public opinion every time.

pas à un second examen objectif. Nous avons bel et bien un rôle législatif.

Il est donc vrai que nous avons laissé notre institution devenir trop partisane et trop dictée par les besoins à court terme de l'autre Chambre. Lorsque nous agissons ainsi, nous n'avons rien de complémentaire, et nous nous contentons d'approuver automatiquement les projets de loi. Nous devons changer les choses, et je pense que la discussion d'aujourd'hui y contribue.

C'est déjà arrivé : M. Trudeau nous a aidés à amorcer le changement. C'est déjà fait. Certains n'étaient pas particulièrement ravis de la façon dont les choses se sont déroulées, mais c'était la chose à faire. J'espère qu'un revirement semblable se produira dans un autre parti politique du Sénat. Ensuite, ce sera fait.

La sénatrice Cools : J'aimerais remercier mon bon ami, le sénateur Joseph Day, de sa présentation que j'ai trouvée exceptionnelle. Je le remercie tout particulièrement d'avoir cité Alpheus Todd. Vous n'êtes pas sans savoir que j'éprouve une grande admiration pour cet homme. John A. Macdonald avait l'habitude d'appeler M. Todd assez souvent pour le consulter sur des questions épineuses.

Je considère que le Sénat est abandonné à son sort. Nous pouvons appeler cela comme bon nous semble, mais je n'ai jamais vu le Sénat dériver autant dans l'incertitude et l'insécurité. Nous devons arrêter de nous bercer d'illusions et comprendre à quel point nous sommes abandonnés à notre sort.

Le Sénat n'a même pas tenu de débat sur les changements proposés. Certaines personnes — nommément le leader du gouvernement et le premier ministre — ont une idée en tête, mais la question n'a jamais été soumise au Sénat pour qu'il en délibère. Par conséquent, nous ignorons si ces idées émanent de recherches et d'études sérieuses sur plusieurs années, ou si elles découlent simplement du rêve de quelqu'un, qui s'est réveillé un matin avec un sentiment d'illumination. Nous n'en avons pas la moindre idée, de sorte que nous sommes dans une posture très délicate.

Sénateur Day, j'ai essayé de comprendre comment nous pouvons nous sortir de cette mauvaise posture, et je pense que nous devons commencer par affronter la réalité. Le Sénat existe depuis longtemps et a joué un rôle décisif au sein de la Confédération. Aussi, nous devrions appeler un chat un chat et parler des abus et des violations dont sont victimes les sénateurs et les députés de la Chambre des communes, de la part des prétendus chefs et de leur personnel. Je sais de quoi je parle puisque j'ai été convoquée plusieurs fois devant le personnel du chef. Chaque fois, il m'était ensuite plus facile de faire valoir mes idées. Comme vous le savez, j'ai empêché l'adoption de nombreux projets de loi, et

The Senate government leader tells us that he is the representative of the government, but senators do not represent the government. We are the upper and the royal house. Senators represent Her Majesty, and we should understand that. We are Her Majesty's representatives.

The government has the right to have a leader in the Senate. That was one of the agreements — and I've said it countless times — of responsible government, that the King will no longer intervene personally in government. He will govern by his ministers, who will be chosen from the two houses of Parliament. That is the essence of responsible government, and if we are not careful, we will lose sight of that.

In all of this, I am trying to figure out if it's not important that the Senate actually have a debate on these changes that are happening to us as if we are some sort of children being led along. I have been thinking about this for quite some time. We ought to have a debate on these proposals and the very profound questions that we muse on here. Because we are together, it gives us an opportunity to uphold them and to discuss them, but these issues have not been discussed or debated on the floor of the Senate. Actually, the Senate has no knowledge of all of the changes that it is going through, and we should have a debate.

I put that question to Senator Harder a few days ago and he said that he is relying on the debate in the Modernization Committee. That is a different question totally from the outcome and the outputs of this particular committee.

I hasten to remind colleagues who were here at the last go-round of major proposals for change in the Senate, for example, the Meech Lake Accord — you remember that, and even the coming of the Charlottetown Accord — that the Senate then was active in the debate on the Meech Lake Accord. The Senate was forming opinions on the Prime Minister's opinions of what should happen to the Senate. But as it is right now, we are bystanders. We are observers in a process, groping, trying to find our way. I find this very worrisome.

Senator Day, you are absolutely correct when you said — and you quoted Mr. Todd — that parliamentary government is and has been for a long time government by parties, and I think we should maintain them. I hope I don't sound treacherous to anyone, but experience has shown that in politics, if people do not coalesce by ideas and principles, which is what political parties brought, they will coalesce by private interest and personal belief and even sometimes personal interest.

So I find the whole situation very worrisome, and I'm looking forward to a debate on the floor of the Senate on this matter. Maybe, Senator Day, you could lead it because your presentation this morning I thought was very thoughtful and straightforward.

j'en ai fait modifier plusieurs. Chaque fois, j'ai obtenu l'appui de l'opinion publique.

Le leader du gouvernement au Sénat nous dit qu'il représente le gouvernement, alors que les sénateurs ne doivent pas représenter le gouvernement. Nous appartenons à la Chambre haute et à la Chambre de Sa Majesté. Les sénateurs représentent Sa Majesté la reine, et nous devons le comprendre. Nous sommes donc les représentants de la reine.

Le gouvernement a le droit de nommer un leader au Sénat. C'était d'ailleurs une des ententes du gouvernement responsable — ce que j'ai dit à maintes reprises. Autrement dit, le roi ne devait plus s'ingérer personnellement dans les affaires du gouvernement. Il devait gouverner grâce à ses ministres, qui sont choisis parmi les deux Chambres du Parlement. Voilà l'essence même du principe de gouvernement responsable, ce que nous perdrons de vue si nous ne faisons pas attention.

Dans toute cette affaire, j'essaie de comprendre s'il est important que le Sénat tienne un véritable débat sur les changements que nous subissons, comme si nous étions des enfants qui doivent respecter les consignes. J'y réfléchis depuis un moment déjà. Nous devons tenir un débat sur ces propositions et sur les questions très profondes que nous étudions ici. Nous pouvons les appuyer et en discuter ensemble, mais ces enjeux n'ont fait l'objet ni de discussions ni de débats au Sénat. En réalité, le Sénat n'est pas au courant de l'ensemble des changements qu'il subit, et nous devons en discuter.

J'ai d'ailleurs posé cette question au sénateur Harder il y a quelques jours, et il a dit qu'il comptait sur les délibérations du Comité de la modernisation. Or, la question n'a rien à voir avec la raison d'être de notre comité.

Je m'empresse de rappeler une chose à mes collègues qui étaient présents pendant la dernière série de changements majeurs proposés pour le Sénat, notamment dans le cadre de l'accord du lac Meech — vous vous en souviendrez, et c'était la même chose lors de l'accord de Charlottetown. En fait, le Sénat avait participé activement au débat sur l'accord du lac Meech. Le Sénat se formait une opinion à partir des idées du premier ministre sur l'avenir du Sénat. Mais pour l'instant, nous sommes de simples spectateurs. Nous observons le processus et avançons à tâtons en essayant de retrouver notre chemin. Je trouve cela fort inquiétant.

Sénateur Day, vous avez tout à fait raison de dire — et vous avez cité M. Todd — que le gouvernement parlementaire est depuis longtemps gouverné par des partis, et il convient de les maintenir. Je ne voudrais pas avoir l'air de trahir qui que ce soit, mais l'expérience a démontré qu'en politique, si les gens ne se rallient pas à des idées et à des principes, ce qui est la raison d'être des partis politiques, ils vont se tourner vers des intérêts privés, des convictions personnelles, et même parfois des intérêts personnels.

Par conséquent, je trouve cette situation très préoccupante, et je suis impatiente de tenir un débat sur la question au Sénat. Sénateur Day, vous pourriez peut-être diriger le débat, car j'ai trouvé que votre exposé de ce matin était très réfléchi et direct.

But I can tell you the result of being pushed around. Many of us were pushed around by leaders' staff; make no mistake about that. I know many senators who quit because of being pushed around by leaders. We're not talking the distant past; we are talking about two or three years ago.

At any rate, Senator Day, perhaps you could put that into your thinking cap, and perhaps some of us could find a way to introduce a debate on the floor of the Senate on the government's proposed changes, because the government has not really spelled these changes out to us in any form or fashion.

Senator Day: Thank you, Senator Cools.

I'll go back to the point I made earlier about the fact that there have been quite a number of new senators being appointed. That has given us the opportunity to focus on issues that we might not have focused on previously when, in the traditional way, senators were summoned to serve two or three at a time. We would sit there and learn. We were told, "This is the way it's done," and we didn't get to ask why. Now, with the larger group, the question of why is right out in front of us, and that's healthy.

I don't think you should be concerned that we are adrift. I think what you should be observing, as I do, is that we're in the process of change and evolution. Managing change is not always easy and not always comfortable, but it's important that we do it. And we are doing it. It is happening all around us, and that's good. What we want to do is to make sure that we participate in the debate and get our point of view known.

This particular report is very helpful, and there will be debate on all of the various reports in the chamber that have been placed there. Debate on any one of them can be wide-ranging. In the Liberal caucus, we devoted several hours one day to just dealing with Senate modernization and the report. When the next report comes out, if you'd like to attend and participate in that discussion, we'd be pleased to have you there.

Senator Cools: I would be happy to do that.

Senator Eggleton: The reality is that the Governor General is appointing new people to the Senate on the advice of the Prime Minister, who are not adhering to political parties and who are coming here as non-affiliated, independent folks. It is the attempt of this committee to come to grips with that reality.

I want to say thank you for your remarks, Senator Day, particularly giving us a history lesson on not going back to a non-partisan situation that never did exist, as you pointed out. But I'm also happy to hear you talk about being less partisan, your support for that endeavour, and also your mention of the independence of Senate Chamber and how we can be sure to keep it separate from the other chamber and the people in the other

N'empêche qu'on n'a pas parlé des pressions politiques. Bon nombre d'entre nous ont été malmenés par le personnel des leaders; ne vous méprenez pas. Je sais que de nombreux sénateurs sont partis parce qu'ils subissaient trop de pressions de la part des leaders. Et cela ne remonte pas à un passé lointain; on parle d'il y a à peine deux ou trois ans.

Quoi qu'il en soit, sénateur Day, cela pourrait vous donner matière à réflexion, et peut-être que certains d'entre nous pourraient trouver le moyen de lancer un débat au Sénat sur les changements proposés par le gouvernement, étant donné que le gouvernement ne nous les a aucunement présentés.

Le sénateur Day : Merci, madame la sénatrice.

J'aimerais revenir sur ce que j'ai dit plus tôt au sujet de l'afflux de nouveaux sénateurs. Cela nous a donné l'occasion de nous intéresser plus particulièrement à des questions dont nous n'avions pas vraiment été saisis auparavant, lorsque deux ou trois sénateurs étaient nommés en même temps. On s'assoit là et on apprenait. On nous disait : « Voici la façon de procéder », et personne ne demandait pourquoi. Maintenant, avec un plus grand groupe, on peut se poser la question, et c'est même sain de le faire.

Selon moi, vous ne devriez pas vous inquiéter d'assister à la dérive du Sénat. Je pense que, tout comme moi, vous devez vous dire que nous sommes en plein processus de changement. La gestion du changement n'est pas toujours une chose facile et agréable, certes, mais c'est important que nous le fassions. Et nous le faisons. C'est en train de se produire, tout autour de nous, et c'est une bonne chose. Chose certaine, nous voulons nous assurer de prendre part au débat et de pouvoir faire entendre notre point de vue.

Le présent rapport est très utile, et il y aura un débat sur les divers rapports qui ont été présentés à la Chambre. Ces rapports peuvent d'ailleurs faire l'objet d'un vaste débat. Au sein du caucus libéral, nous avons passé plusieurs heures à discuter uniquement de la modernisation du Sénat et du rapport. Lorsque le prochain rapport sera présenté, si vous souhaitez participer au débat, nous serons heureux de vous y accueillir.

La sénatrice Cools : J'en serais ravie.

Le sénateur Eggleton : Il faut comprendre que le gouverneur général nomme de nouveaux sénateurs, sur la recommandation du premier ministre, qui n'adhèrent pas à un parti politique et qui arrivent ici comme étant non affiliés ou indépendants. Notre comité essaie de se faire à cette réalité.

Je tiens tout d'abord à vous remercier, sénateur Day, pour votre exposé, particulièrement pour votre leçon d'histoire sur le fait qu'il ne faut pas revenir à une situation non partisane qui n'a jamais vraiment existé, comme vous l'avez souligné. Toutefois, je conviens qu'il faut être moins partisan et que le Sénat doit garder son indépendance par rapport à l'autre Chambre et les gens qui s'y trouvent. Évidemment, nous, les gens du caucus libéral,

chamber. Of course, we in the Liberal caucus no longer have to worry about that. I have invited my colleagues over here. I said, “Don’t wait till they kick you out; you kick them out.”

Let me talk about the official opposition aspect of what you had to say, and I also want to ask you a question about regional caucuses.

With respect to official opposition, all senators have a responsibility, would you not agree, for sober second thought. We all have a responsibility to have a critical examination of whatever legislation comes through. I can remember my 11 years as Mayor of Toronto. I always felt opposition on any issue, and yet there were no party formations or no official opposition. I thought that they were all my official opposition at times, to tell you the truth. I did go from one group to another around the floor and fashioned together a coalition on each individual issue. I only say that to demonstrate that there are always going to be different views, including opposition views.

I think the difficulty with an official opposition is the suggestion that it’s sort of an automatic opposition and that it is a knee-jerk opposition: you say it’s white, I say it’s black; you say yes, I say no. I really don’t see the need for that if you have a fairly intelligent group of people, as we do in the Senate, who will give that kind of critical examination.

If we’re going to have a G3, maybe the response is an O3 — an opposition three. Maybe that’s the kind of thing we need and everybody else is free to listen and work out their own scheme. I’m not convinced about the official opposition, so I would like further comment from you on that.

I also want to talk about this notion of the regional caucuses, because that has come up here and each of the leaders has been asked about it. I thought Senator Massicotte was going to ask about that, because I was just reading excellent piece by him on the subject.

Senator Harder says he really just intends it for an organizational kind of endeavour; maybe once every term there would be a regional caucus to determine membership on committees. But I think the concern with a lot of us is that it could become something bigger than that and take over as the main organizing effort instead of parties or groups. And that, in fact, might fly in the face of national interest as we would have certain regional caucuses on an ongoing basis. There’s nothing wrong with one occasionally, but I think the concern is that it could become an organizational part of the Senate.

I’d like your further thoughts on what I’ve said about official opposition as opposed to us all doing sober second thought, and also regional caucuses.

Senator Day: Thank you, Senator Eggleton.

n’avons plus à nous inquiéter. J’ai même dit à mes collègues : « N’attendez pas qu’on vous mette dehors; mettez-les dehors en premier. »

Si vous me permettez, j’aimerais revenir sur ce que vous avez dit au sujet de l’opposition officielle, puis poser une question à propos des caucus régionaux.

En ce qui a trait à l’opposition officielle, n’êtes-vous pas d’accord que tous les sénateurs sont appelés à exercer un rôle de second examen objectif? Nous avons tous la responsabilité d’effectuer un examen critique des projets de loi qui sont déposés. Je me souviens de mes 11 années comme maire de Toronto. J’avais l’impression qu’il y avait toujours une opposition sur chaque enjeu, et pourtant, il n’y avait aucun parti ni aucune opposition officielle. À vrai dire, je me disais que tout le monde représentait l’opposition officielle. Je passais d’un groupe à un autre et j’improvisais en quelque sorte une coalition dans chacun des dossiers. Si je dis cela, c’est pour démontrer qu’il y aura toujours des points de vue différents, y compris au sein de l’opposition.

Le problème, avec une opposition officielle, c’est l’idée que c’est une opposition impulsive qui va automatiquement réagir négativement à tout ce que vous proposez : vous dites blanc, je dis noir; vous dites oui, je dis non. Par conséquent, je n’en vois pas vraiment la nécessité, surtout si on a un groupe de gens intelligents, comme nous au Sénat, qui procède à ce type d’examen critique.

Si nous devons avoir une équipe représentant le gouvernement, constituée de trois personnes, nous devrions peut-être avoir une équipe représentant l’opposition. C’est peut-être ce dont nous avons besoin. Tout le monde serait libre d’écouter et d’établir son propre programme. Je ne suis pas convaincu de l’utilité de l’opposition officielle, alors j’aimerais que vous nous en disiez davantage à ce sujet.

J’aimerais également discuter de la notion des caucus régionaux, parce que c’est une question qui a été soulevée ici et auprès de tous les leaders. Je croyais que le sénateur Massicotte en parlerait, parce que je viens tout juste de lire un excellent texte qu’il a rédigé sur le sujet.

Le sénateur Harder estime que cela pourrait être une bonne chose sur le plan organisationnel; peut-être une fois par mandat, il pourrait y avoir un caucus régional afin de désigner les sénateurs qui feront partie des comités. Toutefois, ce qui nous inquiète, c’est que cela pourrait prendre de l’ampleur et devenir le principal élément organisateur du Sénat. En fait, cela pourrait aller à l’encontre de l’intérêt national, si nous avons des caucus régionaux de façon permanente. Il n’y a rien de mal à en avoir un à l’occasion, mais je pense qu’on craint que cela devienne un élément organisationnel du Sénat.

J’aimerais que vous reveniez sur ce que je viens de dire à propos de l’opposition officielle par rapport à notre rôle de second examen objectif et des caucus régionaux.

Le sénateur Day : Merci, sénateur Eggleton.

If we had a much larger Senate body, we'd have the likelihood of cross-benchers developing similar to the House of Lords, but thank goodness we don't have that kind of size. Everybody here is a working senator and is expected to be.

You have answered your own question with respect to regional caucuses. I've read Senator Massicotte's point of view and others, and I agree with the views expressed: There is no sense creating something that's going to exacerbate regional differences. We are senators for all of Canada, and how our regions fit into all of Canada is important.

When I first arrived I remember being very impressed by meeting, on committees, senators from all across Canada with diverse backgrounds. That was very refreshing, not having had the opportunity to discuss some of these issues with colleagues from across Canada in this kind of forum. It led me to think that we should have a rule to make sure that we have representation from across Canada on all of our committees, to ensure that different points of view came out. I wouldn't support regional caucuses.

I wouldn't support formal regional caucuses from a point of view of senators getting together periodically on a regional basis. That already happens informally. It's a natural thing just to talk about some of the issues, like pipelines. Using that example, you'll want to get the Alberta regional caucus on pipelines together with the B.C. group from time to time to talk about differences. Those things are important and they happen.

As I indicated, regarding the official opposition, I would hope that all senators would express their views. I agree that if we didn't have an official opposition, then we wouldn't have a G3 opposite. That seems to me to be important.

One of the roles of the official opposition with regard to government legislation is to make sure there is a critic for each particular bill. The critic typically has some role to play in terms of preparing a bill kit to explain to everyone else what is in that legislation. They don't necessarily have to support or be opposed to everything there.

Like in our court system, you don't just have the prosecutor; you also have the defence attorney. You have both points of view and that leads to the best result.

If you put all those government resources into the government representatives and then don't have any other organized structure, you may create haphazard situations as to what might happen with respect to opposition.

I agree with you: I think the way we handled the government-assisted dying legislation was wonderful. I would like to see all of our legislation debated like that. Not all of it is as contentious as that legislation. At the same time, we don't know where the RCMP legislation is now. We keep waiting for it to come back

Si nous sommes plus nombreux au Sénat, il y a de fortes chances qu'il y ait des sénateurs d'arrière-ban, comme à la Chambre des lords, mais Dieu merci, nous n'en sommes pas là. Tous les sénateurs ici travaillent fort, et c'est ce à quoi on s'attend d'eux.

Vous avez répondu à votre propre question concernant les caucus régionaux. J'ai lu le point de vue du sénateur Massicotte, entre autres, et j'abonde dans le même sens : cela ne sert à rien de créer quelque chose qui va exacerber les différences régionales. Nous sommes sénateurs pour l'ensemble du Canada, et la place que chaque région occupe dans le Canada est importante.

Lorsque je suis arrivé ici, j'ai été très impressionné de voir à quel point les comités réunissaient des sénateurs venant de différents milieux et de différentes régions du Canada. Je n'avais jamais eu l'occasion de discuter d'enjeux avec des collègues de partout au Canada dans ce genre de tribune, alors je trouvais cela très intéressant. Cela m'a amené à penser que nous devrions établir une règle pour nous assurer d'avoir des représentants de partout au pays au sein de nos comités et de veiller à ce que les différents points de vue soient exprimés. Je n'appuierais pas les caucus régionaux.

Je n'appuierais pas des caucus régionaux officiels au sein desquels les sénateurs se réuniraient régulièrement. Cela se fait déjà de façon informelle. Il est tout à fait naturel de discuter de certains enjeux, tels que les pipelines. D'ailleurs, à ce sujet, on voudrait peut-être voir le caucus régional de l'Alberta sur les pipelines et celui de la Colombie-Britannique se réunir de temps à autre pour discuter de leurs différences. C'est important, et ce type de discussions a déjà lieu.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, en ce qui concerne l'opposition officielle, il faut que tous les sénateurs puissent exprimer leurs points de vue. Je conviens que si nous n'avons pas d'opposition officielle, nous n'aurons pas une équipe de trois personnes représentant l'opposition. Cela me paraît important.

L'un des rôles de l'opposition officielle à l'égard des projets de loi du gouvernement est de veiller à ce qu'il y ait un critique pour chacun des projets de loi. Habituellement, le critique va préparer de la documentation et expliquer à tous les autres le contenu du projet de loi. Cette personne n'est pas nécessairement obligée d'appuyer la mesure ou de s'y opposer.

C'est comme dans le système judiciaire : il n'y a pas que le procureur; il y a aussi l'avocat de la défense. On écoute les deux points de vue et cela nous mène au meilleur résultat.

Si on investit toutes les ressources du gouvernement dans les représentants du gouvernement, sans qu'il y ait une autre structure organisée, on pourrait se retrouver avec des situations confuses du côté de l'opposition.

Je suis d'accord avec vous. J'ai bien aimé la façon dont on a traité le projet de loi sur l'aide médicale à mourir. J'aimerais que tous nos projets de loi soient débattus de cette façon. Et ce ne sont pas tous les projets de loi qui sont aussi litigieux que celui-ci. Par ailleurs, on ne sait pas où en est rendu le projet de loi sur la GRC.

but the government is still considering the amendments we made. They were thoughtful amendments and that's good. There will be other legislation like that. I do not think we are finished yet.

[*Translation*]

Senator Tardif: Senator Day, thank you for your presentation, I would like to go back to the topic of the official opposition.

You talked about the important role that the official opposition plays in the Senate in the Westminster system. Do you think this organized official opposition could come from a group or caucus that is not tied to a political party?

Senator Day: Yes. I do not think it is necessary to be a member of a political party. This role is usually played by the political party that does not form government, that is, the second most important party represented in the Senate, but that is not the only way of doing it. Senator Eggleton suggested a G3 opposition, for instance.

What I would like to see — and I think this is important — is a structure wherein, when the government introduces a bill, someone is prepared to talk about the other side of the coin and the fact that other factors also have to be considered in studying the bill. Once the debate has begun, all senators can take part: senators from one side, senators from the other side, and those from a third side.

Senator Tardif: In your opinion, the traditional approach is not necessary.

Senator Day: No.

Senator Tardif: As long as there is an organized official opposition.

Senator Day: Exactly.

[*English*]

Senator Greene: I would like to pick up on where we are right now following the last couple of questions, particularly with regard to Senator Eggleton's idea about an O3.

This idea appeared in a magazine article by Senator Harder last week. One of the things that has impressed me about the independent Liberal caucus and also the independent group is that they have open caucuses. They basically invite everybody to a caucus meeting and to hear debate. On the Conservative side, we're completely closed. Unless you are a member of the caucus, you can never be invited, especially Paul Massicotte. We'd never invite him.

Senator Massicotte: Don't be so partisan.

On attend qu'il revienne, mais le gouvernement est encore en train d'examiner les amendements que nous avons proposés. Il s'agissait d'amendements judicieux, et c'est très bien. Il y aura d'autres mesures législatives comme celles-là. Je ne pense pas que nous en avons terminé.

[*Français*]

La sénatrice Tardif : Sénateur Day, merci pour votre présentation. J'aimerais revenir sur la question de l'opposition officielle.

Vous avez parlé du rôle important que joue une opposition officielle au Sénat selon le système de Westminster. Croyez-vous que cette opposition officielle, organisée, pourrait provenir d'un groupe ou d'un caucus qui ne serait pas lié à un parti politique?

Le sénateur Day : Oui. Je pense qu'il n'est pas nécessaire d'être membre d'un parti politique. Normalement, ce rôle est attribué au parti politique qui n'est pas celui qui est à la tête du gouvernement, soit le deuxième parti le plus important qui est représenté au Sénat, mais il n'est pas nécessaire de le faire de cette façon. Le sénateur Eggleton a suggéré, par exemple, un G3 de l'opposition.

Ce que j'aimerais voir — et je pense que c'est important —, c'est une structure qui permet que, lorsque le gouvernement présente un projet de loi, quelqu'un soit prêt à parler du revers de la médaille et du fait qu'il faut aussi considérer d'autres facteurs dans le cadre de l'étude de ce projet de loi. Une fois que le débat est lancé, tous les sénateurs peuvent y participer : les sénateurs d'un côté, les sénateurs de l'autre côté, ainsi que ceux qui seraient d'un troisième côté.

La sénatrice Tardif : Selon vous, ce qui a été traditionnellement le cas n'est pas nécessaire.

Le sénateur Day : Non.

La sénatrice Tardif : Pourvu que soit en place une opposition officielle organisée.

Le sénateur Day : Exactement.

[*Traduction*]

Le sénateur Greene : J'aimerais revenir sur les dernières questions, particulièrement sur l'idée d'une équipe représentant l'opposition, proposée par le sénateur Eggleton.

Cette idée a été avancée par le sénateur Harder, dans un article qu'il a rédigé la semaine dernière. L'une des choses qui m'ont impressionné à propos du caucus libéral indépendant et du groupe indépendant, c'est qu'ils ont des caucuses ouverts. En gros, ils invitent tout le monde à venir participer aux réunions du caucus et à entendre les débats. Du côté des conservateurs, c'est totalement fermé. À moins que vous soyez membre du caucus, vous n'êtes jamais invité, encore moins Paul Massicotte. Jamais nous ne l'inviterions.

Le sénateur Massicotte : Ne soyez pas aussi partisan.

Senator Greene: But one of the things that troubles me about the official opposition role as we do it on the Conservative side is that we have closed ourselves off from attracting anybody except our own caucus to our positions, whereas the Government Representative in the Senate apparently has a mandate to attract all senators to support his point of view or a bill, no matter if they are in a caucus, independent, are on the Conservative side or whatever. He invites all senators to attend bill briefings et cetera, whereas the official opposition on the Conservative side only invites its own members and never tries to reach out beyond.

It seems to me that if we want to balance — and I would — the two roles, if there be a government role and an opposition role — call it official, if you want — that the two roles ought to be the same and equal. They should receive equal resources and have equal powers. So that the official opposition in the Senate could also consist of just three people, with the same mandate to reach out to all senators, who might be in opposition or might not be — that's to be revealed in due course — and that the party they might belong to is completely separate from their roles.

The party they belong to would have a leader, just like you are among the Liberals, but there would also be an official opposition representative to counterbalance that role on the government side. That way, there will be two rallying points. One point would be in favour of the legislation under review and one would be negative. The resources would be equal. The mandates would be the same. The only thing that would be different would be the ability of the two parties to attract senators from the entire chamber to their position, which would be revealed when there's a vote.

Can I have your comment on that?

Senator Day: These are interesting points we may want to consider further in terms of potential unintended consequences. But it sounds quite interesting.

I would go further and say that you wouldn't choose the three opposition members necessarily from a political party that is organized within the Senate. Rather, you would have three people the same way that Senator Harder and his group don't have a group of individuals backing them up. What they need to do is to find sponsors. They can't sponsor everything; they need to find sponsors for government bills from the Senate body.

The opposition's role is to find a critic. Why can't we just have three people who have the same resources and the same type of background as the government three, but they are not part of a larger group to back them up? They are by themselves the same way Senator Harder is.

Senator Greene: I agree. How they are chosen, though, is important, just as the G3 are chosen by the government and the cabinet. The O3 would have to be chosen by the opposition in the House of Commons, I think.

Le sénateur Greene : Toutefois, l'une des choses qui me préoccupent concernant le rôle de l'opposition officielle, c'est que du côté des conservateurs, nous n'essayons pas de rallier les gens à nos positions, mis à part les membres de notre caucus, alors que le représentant du gouvernement au Sénat a apparemment le mandat d'amener tous les sénateurs à appuyer un point de vue ou un projet de loi en particulier, peu importe qu'ils fassent partie du caucus, qu'ils soient indépendants ou qu'ils soient conservateurs. Il invite tous les sénateurs à assister aux séances d'information sur les projets de loi et ainsi de suite, alors que l'opposition officielle du côté des conservateurs n'invite que ses propres membres et n'essaie pas de rallier d'autres gens.

Il me semble que si nous voulons atteindre un équilibre — et c'est ce que je voudrais — entre le rôle du gouvernement et le rôle de l'opposition — officielle ou non —, on devrait assumer des rôles identiques. Il faudrait avoir des ressources et des pouvoirs égaux. Par conséquent, l'opposition officielle au Sénat pourrait être constituée de seulement trois personnes, ayant le même mandat de rallier tous les sénateurs, qu'ils soient dans l'opposition ou non — ce sera révélé en temps et lieu — et le parti auquel elles appartiennent, s'il y a lieu, n'aurait rien à voir avec leur rôle.

Le parti auquel elles appartiennent aurait un leader, comme vous l'êtes pour les libéraux, mais il y aurait aussi un représentant de l'opposition officielle pour faire contrepoids à ce rôle du côté du gouvernement. Ainsi, il y aurait deux points de ralliement. L'un des deux serait en faveur du projet de loi à l'étude et l'autre serait contre. Les ressources seraient équivalentes. Les mandats seraient les mêmes. La seule chose qui serait différente, ce serait la capacité des deux parties de rallier tous les sénateurs à leur position, ce qui serait révélé au moment du vote.

Puis-je avoir votre avis là-dessus?

Le sénateur Day : Ce sont des points très intéressants que nous pourrions étudier davantage relativement aux conséquences potentielles imprévues.

J'irais plus loin en disant qu'on ne choisirait pas nécessairement les trois membres de l'opposition à partir d'un parti politique organisé au sein du Sénat. Au contraire, il s'agirait de trois personnes, tout comme le sénateur Harder et son groupe, qui n'auraient pas un groupe de personnes derrière elles. Elles devraient donc trouver des parrains. Elles ne peuvent pas tout parrainer; elles doivent trouver des parrains au sein du Sénat pour les projets de loi du gouvernement.

Le rôle de l'opposition est de trouver un critique. Pourquoi ces trois personnes n'auraient-elles pas droit aux mêmes ressources que l'équipe représentant le gouvernement, sans faire partie d'un vaste groupe qui les appuie? Elles seraient seules, tout comme le sénateur Harder.

Le sénateur Greene : Je suis d'accord avec vous. La façon dont elles sont choisies, cependant, est importante, tout comme l'équipe représentant le gouvernement est choisie par le gouvernement et le Cabinet. L'équipe représentant l'opposition

Senator Day: I'm not sure about that. They might be chosen by the Senate body. "We want somebody to help. Every time government legislation comes in, we need to organize an understanding of this legislation that is not necessarily the government's point of view on this."

Senator Stewart Olsen: What you're speaking about is a giant debating club, then. I'm not sure that's in the service of the country.

Senator Joyal: I listened carefully to the proposal by Senator Greene. I have attended two briefing meetings, one in relation to Bill C-16 and the other in relation to Bill S-4, government legislation. I went to those briefings the same way I would have if they had been called by the related Minister of Justice or Minister of Labour.

For a senator to attend a briefing of the Government Representative on the substance of the legislation is not at all the same, in my opinion, as it is to have a meeting of like-minded colleagues on that legislation to exchange our reactions and where our views will coalesce for either supporting it, opposing it or trying to introduce amendments.

When I attended the two briefing meetings called by Senator Harder, I wasn't under the impression at all I was participating in a caucus. It was more or less as if I had accepted to attend a briefing of a related minister for all senators who want to know more about the government legislation. It doesn't mean I subscribe to the points of view that were presented. As a matter of fact, if I ask a question that has political impact, the officers of the department will be there but won't be able to answer. It's for us in our like-minded group to determine if that political argument needs to be here, needs to be put on the floor of the Senate, needs to be shared or needs to find its way into an amendment to the legislation. Because there is no way that if you attend a government briefing and you test an amendment to the government that it will say, "Yes, your idea is formidable and we are going to amend the legislation." Let's be realistic.

I made some qualifications to the government caucus. I don't feel that I went to a government caucus. I had belonged to a government caucus before, and that's a different kind of animal. That's why I would separate the two exercises. As much as it is important to attend a government briefing session on a bill to ease your personal study of a bill, because they give you raw information or background information, which I think is fair — it makes my work easier, in a way — that doesn't mean that I commit to support the legislation, not at all.

What we do now is have a government briefing session. Then, when we go to the chamber and the debate starts once the legislation is introduced, we expect that somebody will be the

serait choisie par l'opposition à la Chambre des communes, selon moi.

Le sénateur Day : Je n'en suis pas convaincu. Ces personnes pourraient être choisies par le Sénat. Nous avons besoin d'une personne pour nous aider. Chaque fois qu'un projet de loi du gouvernement est présenté, nous devons bien le comprendre et forger notre propre opinion, qui n'est pas nécessairement celle du gouvernement.

La sénatrice Stewart Olsen : Vous parlez d'un grand club de débat, à ce moment-là. Je ne suis pas sûre que ce soit au service du pays.

Le sénateur Joyal : J'ai écouté attentivement la proposition du sénateur Greene. J'ai participé à deux séances d'information, une à propos du projet de loi C-16 et une autre sur le projet de loi S-4, un projet de loi du gouvernement. J'ai assisté à ces réunions, de la même façon que si elles avaient été convoquées par le ministre de la Justice ou le ministre du Travail.

Pour un sénateur, assister à une séance d'information du représentant du gouvernement sur la teneur d'un projet de loi n'est pas la même chose, à mon avis, que d'avoir une réunion avec des collègues aux vues similaires au cours de laquelle on échange des points de vue et on se concerta pour appuyer le projet de loi, s'y opposer ou y proposer des amendements.

Lorsque j'ai assisté aux deux séances d'information convoquées par le sénateur Harder, je n'avais pas l'impression de participer à un caucus. C'est tout simplement comme si j'avais accepté de prendre part à une séance d'information d'un ministre destinée à tous les sénateurs qui veulent en savoir davantage au sujet du projet de loi. Cela ne veut pas dire que j'adhérais aux points de vue qui étaient exprimés. En fait, si j'ai une question qui a une incidence politique, les représentants du ministère ne seront pas en mesure de me répondre. C'est donc à nous, au sein de notre groupe d'optique commune, de déterminer si un tel argument politique doit être présenté, débattu au Sénat, partagé ou s'il doit se retrouver dans un amendement au projet de loi. Si vous assistez à une séance d'information du gouvernement et que vous proposez un amendement, il n'y a aucune chance qu'on vous dise : « Votre idée est formidable, et nous allons modifier le projet de loi. » Soyons réalistes.

J'ai émis des réserves au caucus du gouvernement. Je ne sens pas que j'ai participé à un caucus du gouvernement. J'ai déjà fait partie d'un caucus du gouvernement, et ce sont deux sortes de rencontres différentes. C'est pour cette raison que je séparerai les deux exercices. C'est très important d'assister à une séance d'information du gouvernement sur un projet de loi pour en faciliter son étude personnelle, car on vous fournit de l'information brute ou contextuelle, ce que je trouve juste — cela me facilite la tâche, d'une certaine façon —; or, cela ne signifie pas du tout que je m'engage à appuyer la mesure législative.

Actuellement, le gouvernement tient d'abord une séance d'information. Ensuite, quand le projet de loi est déposé à la Chambre et le débat commence, nous nous attendons à ce que

critic of that bill. The role of the critic is really to try to pinpoint some elements that the government legislation has not addressed or has failed to address, or where improvements or other dimensions are needed to the government legislation that the government has not put on the table.

To me, sometimes it's much more important to listen to the critics than to the Government Representative, because the critics make the debate, not the government proposal. The government proposal stems from a political party, with its own agenda and partisan political interests. However, the critic's role to come forward and analyze the bill and pinpoint the weaknesses or the other dimension of the bill is the real exercise. That's where the real exercise of democracy started in the chamber.

Somebody has to be responsible to do that. I totally agree with the approach of mentioned by Senator Greene. Somebody has to have the responsibility to organize that and to invite all senators to come and listen to the arguments that the opposition might want to put on the floor. But that doesn't prevent that once the debate is over and you have a multiplicity of opinions, another aspect of the bill will also be put on the table and we will be in position at the end to judge as a chamber.

I sincerely think that the debate needs to be structured on a daily basis; otherwise it's just to say, "Well, on an issue, nobody has anything to say," so it dies there on the table. Somebody has to have the role to criticize the meaning and analyze the legislation, pinpoint some aspects to it that are inherent in that legislation. That's really where the sober second thought lies. As much as I am totally open to anyone having a free ride on any legislation, nevertheless, to come to terms on a vote whereby we'll decide if we defeat or amend legislation, that has to be structured in the institutional aspects of the chamber. That has been my point since the beginning when I asked, "How do we structure the debate?" That's the whole issue we are dealing with here in relation to our mandate and where we are at in the second phase of our reflection.

It is important to understand how much the system allows that free rein of independent views on the floor. It is the concern I have tried to express through the meetings we have had. We are coming to some kind of medium ground in terms of how we could deal with things in the Senate that would make for better debate. That's essentially where the credibility of the Senate lies.

Senator Day: Absolutely. I agree with everything my colleague Senator Joyal has stated.

Mr. Chairman, before you bring down the gavel on me, permit me to thank you and through you all of my honourable colleagues for a very interesting couple of hours.

The Chair: Thank you, Senator Day. Your presentation was well-received, and provoked a lot of questions and a lot of discussion. Thank you very much. You have obviously put a lot of thought and work into it.

quelqu'un soit le porte-parole de la mesure législative. Le rôle du porte-parole est vraiment d'essayer de mettre le doigt sur des éléments auxquels la mesure législative ne répond pas, ou sur des améliorations ou des détails nécessaires que le gouvernement n'a pas inclus dans la mesure.

D'après moi, c'est parfois beaucoup plus important d'écouter le porte-parole que le représentant du gouvernement parce que c'est le porte-parole qui lance le débat, et non la proposition gouvernementale. La proposition gouvernementale vient d'un parti politique, qui a ses propres objectifs et des intérêts politiques partisans. Ce que le porte-parole fait en s'exprimant, en analysant le projet de loi et en mettant le doigt sur les faiblesses ou d'autres éléments du projet de loi, c'est là le réel exercice. C'est là que commence réellement l'exercice de la démocratie dans la Chambre.

Ce rôle doit être confié à quelqu'un. J'appuie tout à fait l'approche mentionnée par le sénateur Greene. Quelqu'un doit être responsable d'organiser cela et d'inviter tous les sénateurs à venir écouter les arguments que l'opposition pourrait vouloir donner. Cette façon de procéder n'empêche pas qu'une fois que le débat est terminé et que nous avons une multiplicité d'opinions, un autre aspect du projet de loi soit aussi présenté; à la fin, la Chambre sera bien placée pour prendre une décision.

Je crois sincèrement qu'au quotidien, le débat doit être structuré; sinon, nous allons simplement déclarer que personne ne veut se prononcer sur un sujet et la discussion s'arrêtera là. Quelqu'un doit être chargé de critiquer le sens et d'analyser le projet de loi, de mettre le doigt sur certains aspects propres à la mesure législative. C'est ainsi que le second examen objectif est effectué. Je suis tout à fait ouvert à l'idée que quiconque ait entière liberté d'action par rapport à toute mesure législative; néanmoins, le vote par lequel nous décidons de rejeter ou de modifier une mesure législative doit être structuré dans le cadre institutionnel de la Chambre. C'est là que je veux en venir depuis le début; c'est pourquoi j'ai demandé comment structurer le débat. C'est la question à laquelle nous tentons de répondre quant à notre mandat; c'est là que nous en sommes à la deuxième étape de notre réflexion.

Il faut comprendre que le système permet amplement d'adopter des points de vue indépendants dans la Chambre. J'ai tenté d'exprimer cette préoccupation durant nos séances. Nous sommes près de trouver un terrain d'entente relativement à la façon dont le Sénat pourrait procéder pour améliorer les débats. Au fond, c'est cela qui fait la crédibilité du Sénat.

Le sénateur Day : Tout à fait. J'appuie tout ce que mon collègue, le sénateur Joyal, vient de dire.

Monsieur le président, avant que vous me donniez congé, permettez-moi de vous remercier, vous et tous mes honorables collègues, pour deux heures très intéressantes.

Le président : Merci, sénateur Day. Votre exposé a été bien accueilli et il a donné lieu à beaucoup de questions et d'échanges. Merci beaucoup. C'est évident que vous y avez mis beaucoup de réflexions et d'efforts.

The steering committee will meet tomorrow.

Senator McCoy: I had not heard of that.

The Chair: I will come and get you.

In any event, next week it looks like we have Senator Mercer and his bill, which is S-213. That is coming to us. Then we have a number of witnesses that we would like to get in in December before we break. The individuals in question are Professor Meg Russell, Lord Lisvane, Professor Phillip Lagassé, and one other, Andrew Heard that has not been confirmed yet. So that's what we would like to get in before Christmas.

Senator Massicotte: When time permits, I wouldn't mind having a discussion on this committee whether we should have a role in pushing forward all of the motions and our recommendations. We came to a consensus relative to 21 recommendations. What do we do with those? Is there something we should do to push them, incite and motivate our colleagues to accept those?

The Chair: That was going to be my next point. I'm not happy with the status of some of them. We don't run the Senate Chamber, but we have a chart of exactly where all of those are. It's one of the items at our steering committee meeting. I want to see these move along. There are three in particular that should be expedited to the extent possible.

If someone takes the adjournment, if people are going to speak, speak on them. This committee put a lot of effort into this, so let's get on with them and either approve or disapprove. So we're on that. I've been watching carefully. We have been very patient, but it's time now to take some action.

Senator Eggleton: Time to push the people that are holding them down and not speaking to them.

The Chair: You're absolutely correct.

Senator Joyal: On that, Mr. Chairman, what is the strategy for the timing of it all?

The Chair: As soon as possible. No one wants to cut off debate. If there are 15 speakers that want to have something to say, let them say it. At the same time, realistically we have to get these things on.

There are three recommendations in particular that if they go Rules and Procedures, it's going to take a long time to get them implemented. That's the point of getting them through. The fact that they have been sitting there for quite some time, without a speaker, is a problem.

Senator McCoy: On recommendations 7 and 8, whichever number in the report that is, our timeline is today. We had said that it should go to Rules and to Internal and be returned to the Senate today.

Le comité de direction se réunira demain.

La sénatrice McCoy : Je n'étais pas au courant.

Le président : Je viendrai vous chercher.

Dans tous les cas, la semaine prochaine, nous accueillerons le sénateur Mercer et nous étudierons son projet de loi, le projet de loi S-213. Nous recevrons ce dossier. Ensuite, il y a un certain nombre de témoins que nous aimerions accueillir en décembre, avant la pause. Les personnes en question sont la professeure Meg Russell, lord Lisvane, le professeur Phillip Lagassé et un autre témoin qui n'a pas encore été confirmé, Andrew Heard. C'est ce que nous aimerions réussir à faire avant Noël.

Le sénateur Massicotte : Lorsque le temps le permettra, j'aimerais bien que le comité ait une discussion sur le rôle qu'il devrait jouer pour faire avancer toutes les motions et les recommandations. Nous nous sommes entendus sur 21 recommandations. Qu'en ferons-nous? Devrions-nous prendre des mesures pour les faire avancer, les promouvoir et encourager nos collègues à les accepter?

Le président : C'est le prochain sujet que j'allais aborder. Je ne suis pas satisfait du point où certaines d'entre elles sont rendues. Nous ne menons pas les travaux du Sénat, mais nous avons un tableau qui montre exactement où chacune des recommandations est rendue. C'est un des points à l'ordre du jour du comité de direction. Je veux les voir avancer. Il y en a trois en particulier qui devraient être expédiées, dans la mesure du possible.

Lorsque quelqu'un propose la clôture, parlez-en. Notre comité a déployé beaucoup d'efforts pour en arriver aux recommandations, alors passons à la prochaine étape et approuvons-les ou rejetons-les. Nous y travaillons. Je suis le dossier de près. Nous avons été très patients, mais le temps est venu d'agir.

Le sénateur Eggleton : Le temps est venu de faire bouger les gens qui les bloquent et qui n'en parlent pas.

Le président : Tout à fait.

Le sénateur Joyal : À ce sujet, monsieur le président, quelle est la stratégie concernant l'échéancier?

Le président : Dès que possible. Personne ne veut devoir mettre un terme au débat. Si 15 personnes veulent intervenir, laissez-les parler. En même temps, soyons réalistes : il faut aller de l'avant.

Il y a trois recommandations en particulier qui prendront beaucoup de temps à être adoptées si elles sont envoyées au comité du Règlement et de la procédure. Voilà pourquoi il faut les faire adopter. C'est problématique qu'elles soient là depuis si longtemps et que personne n'en parle.

La sénatrice McCoy : Pour les recommandations 7 et 8 — je ne sais pas quel est le numéro dans le rapport —, notre échéance est aujourd'hui. Nous avons dit qu'elles devraient être soumises au comité du Règlement et au comité de la régie interne et retournées au Sénat aujourd'hui.

I have an amendment ready to push that date forward. That might be the thing to do. I can't do it because I have already spoken to the motion. I would truly be grateful. Senator Sibbeston has an adjournment on it. I'm not sure he is in the chamber.

Senator Joyal: He is not in this week.

Senator McCoy: He is not in the chamber today. I'm at everybody's disposal here. What would be a sensible thing?

Senator Tannas: I'm working with the administration on an amendment specifically around that, but mine is twofold. Number one, we obviously have the date issue. I have had conversations with Senator White about how Rules will actually grapple with this. It makes a lot of sense to also include in the amendment some instruction to administration. In January, while we are on break, have them working on identifying specific changes to the rules, so that when it comes before the Rules Committee, they are not saying, "Well, where do we start?" Let's get the ball rolling so we can deal with it in February. If we can do something in an amendment that actually gets work going while we're gone, I think that's important.

So I have an amendment that Michel Patrice is working on to that effect, and I would like to place that. I haven't spoken yet to either the caucus or the committee recommendations. It was my intention to get that.

Senator McCoy: Can you bring that amendment today?

Senator Tannas: I can't. It's not ready yet. He had one more procedure person he needed to talk to.

Senator Eggleton: Isn't the recommendation of this committee explicit enough for Rules to follow in recommendations 7, 8 and 21?

Senator Tannas: It says we instruct the Rules Committee. If we instruct administration to prepare the scenarios so that the Rules Committee can then examine something, that is really the idea.

Senator McCoy: I can't remember if my staff had been in conversations with Till Heyde rather than Michel, or one of the table officers. What I'm trying to remember is whether they told me if the motion fails — because it will be defunct if we don't amend it today — on December 1, you can't pass a motion that says to do it by yesterday. So I think the amendment needs to be put forward today.

If you would be good enough to put the amendment forward just on the date, bring another amendment forward later.

Senator Tannas: Let's get an answer.

The Chair: Could we just go in camera for this? Do you agree?

J'ai préparé un amendement pour différer l'échéance. C'est peut-être ce que nous devrions faire. Je ne peux pas le présenter parce que je me suis déjà prononcée sur la motion. J'en serais très reconnaissante. Le sénateur Sibbeston a demandé un ajournement. Je ne sais pas s'il est dans la Chambre.

Le sénateur Joyal : Il est absent cette semaine.

La sénatrice McCoy : Il n'est pas dans la Chambre aujourd'hui. Je m'en remets à tous. Que serait-il raisonnable de faire?

Le sénateur Tannas : Je travaille avec l'administration à un amendement précisément à ce sujet, mais le mien contient deux parties. D'abord, évidemment, il y a la question de l'échéance. J'ai eu des conversations avec le sénateur White sur la façon dont le comité du Règlement traitera le dossier. C'est très logique d'inclure aussi dans l'amendement des instructions à l'intention de l'administration. Pendant notre pause de janvier, elle peut cerner des modifications précises à apporter au Règlement. Ainsi, quand le Comité du Règlement sera saisi du dossier, il n'aura pas à se demander par où commencer. Mettons les travaux en train pour que nous puissions les poursuivre en février. Si nous pouvons présenter un amendement qui lance les travaux pendant notre absence, je pense que c'est important de le faire.

Michel Patrice travaille donc à un amendement en ce sens, et j'aimerais le présenter. Je ne me suis pas encore prononcé sur les recommandations relatives aux caucus et aux comités. Mon intention était d'obtenir l'amendement.

La sénatrice McCoy : Pouvez-vous présenter l'amendement aujourd'hui?

Le sénateur Tannas : Non. Il n'est pas encore prêt. Il devait parler à une autre personne concernant la procédure.

Le sénateur Eggleton : Les recommandations 7, 8 et 21 du comité ne sont-elles pas assez explicites pour que le Comité du Règlement les suive?

Le sénateur Tannas : Les recommandations stipulent que nous donnions instruction au Comité du Règlement. L'idée est vraiment de charger l'administration de préparer les scénarios afin que le Comité du Règlement ait quelque chose à examiner.

La sénatrice McCoy : Je ne me rappelle pas si mon personnel avait parlé à Till Heyde plutôt qu'à Michel, ou à un des greffiers au bureau. J'essaie de me souvenir s'ils m'ont dit que si la motion n'est pas adoptée le 1^{er} décembre — il sera trop tard si nous ne l'amendons pas aujourd'hui —, nous ne pourrions pas adopter une motion dont l'échéance serait hier. Je pense donc qu'il faut présenter l'amendement aujourd'hui.

Vous pourriez présenter l'amendement aujourd'hui et le modifier plus tard.

Le sénateur Tannas : Obtenons une réponse.

Le président : Pouvons-nous poursuivre à huis clos? Êtes-vous d'accord?

Hon. Senators: Agreed.

(The committee continued in camera.)

OTTAWA, Wednesday, December 7, 2016

The Special Senate Committee on Senate Modernization, to which was referred Bill S-213, An Act to amend the Constitution Act, 1867 and the Parliament of Canada Act (Speakership of the Senate), met this day at 12:01 p.m. to give consideration to the bill.

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

The Chair: Honourable senators, this meeting of the Special Senate Committee on Senate Modernization is in public.

The Senate has referred to this committee Bill S-213, An Act to amend the Constitution Act, 1867 and the Parliament of Canada Act (Speakership of the Senate). This is a public bill proposed by one of our colleagues, the Honourable Terry Mercer, who appears before us today.

While this bill has a similar general objective in nature to one of the recommendations this committee made in its first report, the mechanism in getting there is very different. I'm sure my colleagues on the committee share with me my eager anticipation of the explanation Senator Mercer has for this approach and his vision for its implementation.

Senator Mercer, please proceed with your opening remarks, and then senators will have questions, I'm sure.

Hon. Terry M. Mercer, sponsor of the bill: Thank you, Senator McInnis and colleagues, for having me. I thank the committee for welcoming me here today to talk about Bill S-213, An Act to amend the Constitution Act, 1867 and the Parliament of Canada Act (Speakership of the Senate).

Let me begin by congratulating the committee on its deliberations thus far. Your recommendations will spur debate on how we can further improve the Senate and how the Senate operates so that we can do a better job as senators for all Canadians. While I may not agree wholeheartedly with all or even some of the recommendations, I do look forward to debate on those proposals. I will hold my comments on most of them for now except for one, of course. This specific proposal concerns the speakership of the Senate and selecting up to five senators as nominees for consideration by the Prime Minister to recommend to the Governor General for appointment. I will get back to that later.

I'd like to review what my bill does, offering some commentary on why we should be considering this. I apologize in advance if this is repetitive for some. I hope to stick to the 15 minutes provided to me.

Des voix : Oui.

(La séance se poursuit à huis clos.)

OTTAWA, le mercredi 7 décembre 2016

Le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat, auquel a été renvoyé le projet de loi S-213, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur le Parlement du Canada (présidence du Sénat), se réunit aujourd'hui, à 12 h 1, pour en faire l'examen.

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

Le président : Chers collègues, cette séance du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat se déroulera en public.

Le Sénat nous a renvoyé le projet de loi S-213, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur le Parlement du Canada (présidence du Sénat). Il s'agit d'un projet de loi d'intérêt public proposé par un de nos collègues, l'honorable Terry Mercer, qui comparait aujourd'hui devant nous.

Même si l'objectif général du projet de loi va dans le même sens que l'une des recommandations que notre comité a formulées dans son premier rapport, le mécanisme pour y arriver est très différent. Je suis sûr que mes collègues sont tout aussi impatients que moi d'entendre les explications du sénateur Mercer sur cette approche et sa vision concernant la mise en œuvre.

Sénateur Mercer, vous pouvez commencer votre déclaration préliminaire, après quoi les sénateurs auront, j'en suis sûr, des questions à vous poser.

L'honorable Terry M. Mercer, parrain du projet de loi : Merci, sénateur McInnis et chers collègues, de me recevoir. Je remercie le comité de m'avoir invité à venir vous parler aujourd'hui du projet de loi S-213, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur le Parlement du Canada (présidence du Sénat).

Permettez-moi de commencer par féliciter le comité des délibérations qu'il a tenues jusqu'à présent. Vos recommandations susciteront un débat sur la façon dont nous pouvons améliorer davantage le Sénat et son mode de fonctionnement pour que nous puissions, à titre de sénateurs, mieux servir tous les Canadiens. Même si je ne souscris peut-être pas entièrement aux recommandations, en tout ou même en partie, j'ai hâte que nous débattions de ces propositions. Je me garderai, pour l'instant, de commenter la plupart d'entre elles, à l'exception d'une, bien entendu. Cette proposition particulière porte sur la présidence du Sénat, à savoir l'idée de désigner jusqu'à cinq sénateurs dont la candidature serait soumise au premier ministre, qui ferait ensuite sa recommandation au gouverneur général. J'y reviendrai tout à l'heure.

J'aimerais passer en revue l'objet de mon projet de loi, puis faire quelques observations sur la raison pour laquelle nous devrions nous pencher sur la question. Je m'excuse à l'avance si mes propos sont répétitifs pour certains. J'espère pouvoir respecter les 15 minutes qui me sont imparties.

I have the utmost respect for the role of the Speaker. In my tenure in the Senate, I have served with five different Speakers: Senator Dan Hays, Senator Noël Kinsella, Senator Pierre Claude Nolin, Senator Leo Housakos and, of course, the current Speaker, the Honourable George Furey. All of them have served with Senate with dignity, in good times and in bad. The Speaker is our counsellor, our keeper of decorum and our adviser in times of difficulty, and all of our Speakers have been just that.

This is not the first time a bill like this has come before the Senate. In March 2003, a former colleague, Senator Oliver, another Bluenoser, introduced a bill to do the very same thing I'm suggesting. This is actually the fifth reincarnation of this bill.

Current practice is that the Speaker is appointed by the Governor General, on the advice of the Prime Minister. To be clear, the appointment by the Governor General is part of the Constitution; specifically, section 34 of the Constitution Act, 1867, but the Prime Minister's role is a constitutional convention, so it is not codified in law. At the start of each session, the Committee of Selection is appointed to nominate a senator to preside as Speaker *pro tempore*, which is the de facto Deputy Speaker.

Honourable senators, this bill would amend the Constitution Act, 1867 to provide for the election of the Speaker and Deputy Speaker of the Senate. Further, it amends the Constitution to provide for a vote similar to that in the House of Commons and provides that the senator presiding cannot vote except in the event of a tie.

It also amends the Parliament of Canada Act to allow for the absence of the Speaker and/or the Deputy Speaker. How does it do this? Well, this is where it gets controversial for some senators. We must amend the Constitution. I'm not afraid of saying that, nor am I afraid of trying to do it. I believe that falls within the scope of the powers of the Parliament of Canada alone as it relates exclusively to the executive government of Canada or the Senate and the House of Commons. I refer to section 44 of Part V of the Constitution Act, 1982.

I really should stop there because, in my opinion, that's what gives this bill the authority to elect a Speaker. But, of course, I will continue.

We can interpret that section as giving us the power we need to amend section 34 of the Constitution Act, 1867 which currently states:

The Governor General may from Time to Time, by Instrument under the Great Seal of Canada, appoint a Senator to be Speaker of the Senate, and may remove him and appoint another in his Stead.

J'ai le plus grand respect pour le rôle du Président. Depuis que je suis au Sénat, j'ai siégé sous la direction de cinq Présidents différents : le sénateur Dan Hays, le sénateur Noël Kinsella, le sénateur Pierre Claude Nolin, le sénateur Leo Housakos et, bien sûr, l'actuel Président, l'honorable George Furey. Ils ont tous servi le Sénat avec dignité, beau temps, mauvais temps. Le Président est notre guide, notre gardien du décorum et notre conseiller en période de difficultés, et c'est exactement ce que tous nos Présidents ont fait.

Ce n'est pas la première fois que le Sénat est saisi d'un tel projet de loi. En mars 2003, un ancien collègue, le sénateur Oliver, un compatriote néo-écossais, a présenté un projet de loi qui visait à faire exactement la même chose que ce que je propose en ce moment. Il s'agit en fait de la cinquième réincarnation du projet de loi.

Selon la pratique actuelle, le Président est nommé par le gouverneur général sur recommandation du premier ministre. À titre de précision, la nomination par le gouverneur général est inscrite dans la Constitution — plus précisément, à l'article 34 de la Loi constitutionnelle de 1867 —, mais le rôle du premier ministre est une convention constitutionnelle; autrement dit, ce n'est pas codifié en droit. Au début de chaque session, le Comité de sélection nomme le Président intérimaire, qui, de facto, est le vice-président.

Honorables sénateurs, le projet de loi vise à modifier la Loi constitutionnelle de 1867 afin de prévoir l'élection du Président et du vice-président du Sénat. En outre, il modifie la Constitution afin d'instituer au Sénat une procédure de vote semblable à celle de la Chambre des communes et prévoit que le sénateur qui préside la séance n'a droit de vote sur une question qu'en cas d'égalité des voix.

Il modifie également la Loi sur le Parlement du Canada pour prendre des dispositions en cas d'absence du Président ou du vice-président. Comment? Eh bien, c'est là que débute la controverse pour certains sénateurs. Nous devons modifier la Constitution. Je n'ai pas peur de le dire, et je n'ai pas peur d'essayer de le faire non plus. Selon moi, cette modification se trouve dans les limites des pouvoirs du Parlement du Canada à lui seul, car elle porte exclusivement sur le pouvoir exécutif fédéral, au Sénat et à la Chambre des communes. Je fais allusion à l'article 44, à la partie V de la Loi constitutionnelle de 1982.

Je devrais vraiment m'arrêter là parce que, selon moi, cela nous donne le pouvoir d'élire le Président aux termes du projet de loi. Mais, bien entendu, je vais continuer.

Selon l'interprétation que nous en faisons, nous avons le pouvoir de modifier l'article 34 de la Loi constitutionnelle de 1867, qui, pour l'instant, dit ceci :

Le gouverneur-général pourra, de temps à autre, par instrument sous le grand sceau du Canada, nommer un sénateur comme orateur du Sénat, et le révoquer et en nommer un autre à sa place.

Bill S-213 replaces that section with the following:

34.(1) The Senate, on its first assembling at the opening of the first session of a Parliament, shall proceed with all practicable speed to elect, by secret ballot, one of its members to be Speaker and another to be Deputy Speaker.

(2) Where a vacancy occurs in the office of a Speaker or Deputy Speaker by death, resignation or otherwise, the Senate shall proceed with all practical speed to elect another of its members to be Speaker or Deputy Speaker, as the case may be.

So the Speaker *pro tempore* would be replaced by a Deputy Speaker, and both the Speaker and Deputy Speaker would be elected by us, the senators.

The bill also changes section 36 of the Constitution Act, 1867, which states:

Questions arising in the Senate shall be decided by a Majority of Voices, and the Speaker shall in all Cases have a Vote, and when the Voices are equal the Decision shall be deemed to be in the Negative.

This bill, the bill I've introduced, would change that to ensure that the senator presiding shall not have a vote, except in the event of a tie the presiding officer should be able to cast a vote. I believe this change further enhances the independent nature of the position of Speaker.

The bill also amends the Parliament of Canada Act to ensure the chair is never empty. The Speaker must choose a Deputy Speaker to replace him or her in the event the Deputy Speaker is unavailable. The Speaker may choose any other senator to act as a temporary Deputy Speaker. In the event the Deputy Speaker is in the chair and must leave, the Deputy Speaker may choose a senator to replace him or her as a temporary Deputy Speaker. This is very similar to what happens now, but this would be codified in law.

So, honourable senators, that is what Bill S-213 does. Some questions this committee needs to consider include our selection process for the Speaker compared to other jurisdictions around the world. Can we bring about the change proposed in my bill? And, frankly, should we do it at all?

We also need to examine how we would go about putting this process in place at some point. As I said in my speech on the bill in the Senate, the research I have indicates that in 267 parliamentary chambers in all 191 countries where national legislatures exist, only the bicameral legislatures in Canada, Antigua and Barbuda and Bahrain appoint their presiding officers. That's it. That's the company we're keeping. The countries that elect their presiding officers in their chambers include Australia, France, Germany, Italy, Japan, Mexico and the Russian Federation, among many others.

Le projet de loi S-213 vise à remplacer cet article par ce qui suit :

34.(1) Le Sénat, à sa première réunion de la première session d'une législature, procède, avec toute la diligence possible, à l'élection par scrutin secret de deux de ses membres aux postes de président et de vice-président.

(2) En cas de vacance du poste de président ou de vice-président, pour cause de décès ou de démission ou toute autre cause, le Sénat procède, avec toute la diligence possible, à l'élection d'un autre de ses membres au poste vacant.

Le poste de Président intérimaire serait donc remplacé par un poste de vice-président, et c'est nous, les sénateurs, qui élirions le Président et le Président intérimaire.

Le projet de loi prévoit aussi une modification de l'article 36 de la Loi constitutionnelle de 1867, qui dit ceci :

Les questions soulevées dans le Sénat seront décidées à la majorité des voix, et dans tous les cas, l'orateur aura voix délibérative; quand les voix seront également partagées, la décision sera considérée comme rendue dans la négative.

Le projet de loi que je présente modifierait cette disposition de sorte que le sénateur qui préside la séance n'ait droit de vote sur une question qu'en cas d'égalité des voix. Je crois que cette modification améliorera davantage le caractère indépendant du poste de Président.

Le projet de loi modifie également la Loi sur le Parlement du Canada de façon à ce que le fauteuil ne soit jamais vide. Le Président doit d'abord demander au vice-président de le remplacer. Si le vice-président est absent, le Président peut choisir un autre sénateur qui agira comme vice-président temporaire. Par ailleurs, si le vice-président occupe le fauteuil et doit s'absenter, il peut se faire remplacer par un sénateur de son choix, qui devient pour l'occasion vice-président temporaire. C'est très semblable à la situation que nous connaissons actuellement, mais ce serait codifié en droit.

Donc, honorables sénateurs, voilà ce que prévoit le projet de loi S-213. Parmi les questions à examiner, le comité devrait se pencher sur le processus de sélection du Président par rapport à ce qui est en vigueur dans d'autres pays. Pouvons-nous apporter le changement proposé dans mon projet de loi? Et, bien franchement, devrions-nous le faire?

Nous devons également examiner comment nous entendons mettre en place ce processus à un moment donné. Comme je l'ai dit dans le discours que j'ai prononcé au Sénat à propos du projet de loi, mes recherches révèlent que dans 267 assemblées législatives réparties dans les 191 pays où il existe une assemblée législative nationale, le titulaire de la présidence n'est nommé que dans les parlements bicaméraux du Canada, d'Antigua-et-Barbuda et de Bahreïn. C'est tout. Voilà ceux qui nous tiennent compagnie. Quant aux pays où le Président de la Chambre haute est élu, en voici une liste : Australie, France, Allemagne, Italie, Japon, Mexique, Fédération de Russie, et j'en passe.

In fact, Professor Meg Russell, Director of the Constitution Unit, Department of Political Science at University College London, reminded the committee that the Lord Speaker is elected, again in a secret ballot. So even Westminster elects its Speaker.

We have the constitutional powers to do this because of section 44. Amending the Constitution this way does not require the 7/50 rule or unanimous consent of the provinces. The Constitution permits the Parliament of Canada to change how it chooses a Speaker of the Senate, and I believe it should exercise that right.

So did the late Senator Beaudoin, a respected constitutional expert, law professor, dean and author. At one time, he sat in front of me in my first few years in the Senate. He is on the record as saying, “In my opinion, Parliament may amend section 31 of the Constitution Act, 1867 on the basis of section 44 of the Constitution Act, 1982.”

Honourable senators, in my review of this committee’s hearings, I’d like to make note of some comments made by senators and witnesses that I found interesting. I do note that the committee was mandated to consider methods to make the Senate more efficient within the current constitutional framework. Thus, your recommendations have provided a list of senators for consideration by the Prime Minister that does not change the Constitution like this bill does.

Senator Greene and Senator Massicotte noted that the results of the questionnaires senators completed on Senate reform showed overwhelming support for electing our Speaker. Senator Joyal also indicated that there could be a way around the selection instead of changing the Constitution, where the Senate could select some candidates, not only one, and recommend those choices for consideration. That appears to be the recommendation you’ve made. While I may not agree with this mechanism reported by the committee, this does show that there is a desire among senators to elect a Speaker through one mechanism or another.

The problem I have with this proposed recommendation of the committee is that the Prime Minister is not beholden to such a system. He or she can still suggest whomever they want to the Governor General for appointment as Speaker of the Senate. This idea does not guarantee the senators’ choice, but this bill does. We have, in fact, seen Prime Ministers generally waiver on the results of Senate elections — in Alberta, for example — even though it was the will of that province to have those individuals appointed to the Senate. That is a wholly different debate, indeed, one which would involve major constitutional change and which I will not further comment on other than that several prime ministers have ignored the results of those elections in Alberta. However, it does show that such ideas and recommendations are no guarantee they will be put into practice.

En fait, la professeure Meg Russell, directrice de la Division de la Constitution au Département de science politique à l’University College de Londres, a rappelé au comité que le Président de la Chambre des lords est encore élu par vote secret. Donc, même à Westminster, le Président se fait élire.

Nous avons les pouvoirs constitutionnels de procéder ainsi grâce à l’article 44. Une telle modification de la Constitution n’exige pas la règle des 7/50 ou le consentement unanime des provinces. La Constitution permet au Parlement du Canada de modifier la façon dont il choisit le Président du Sénat, et je crois qu’il devrait exercer ce droit.

C’est également ce que pensait le regretté sénateur Beaudoin, un constitutionnaliste, professeur de droit, doyen et auteur respecté. D’ailleurs, pendant mes premières années au Sénat, il occupait le fauteuil en face de moi. Voici ce qu’il a déclaré publiquement : « À mon avis, le Parlement peut modifier l’article 31 de la Loi constitutionnelle de 1867 en vertu de l’article 44 de la Loi constitutionnelle de 1982. »

Honorables sénateurs, d’après mon examen des délibérations du comité, j’aimerais souligner quelques observations intéressantes faites par certains sénateurs et témoins. Je signale que le comité s’est vu confier le mandat d’étudier les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel. À ce titre, vos recommandations ont permis de dresser une liste de sénateurs dont la candidature a été soumise au premier ministre, mais cela ne modifie pas la Constitution comme le fait ce projet de loi.

Le sénateur Greene et le sénateur Massicotte ont souligné que, d’après les résultats des questionnaires remplis par les sénateurs au sujet de la réforme du Sénat, la proposition d’élire le Président jouit d’un appui massif. Le sénateur Joyal a également indiqué qu’il pourrait y avoir un moyen de contourner la sélection, au lieu de modifier la Constitution; ainsi, le Sénat pourrait sélectionner plusieurs candidats, plutôt qu’un seul, et recommander ces choix pour examen. C’est d’ailleurs, semble-t-il, la recommandation que vous avez formulée. Bien que je n’approuve pas le mécanisme évoqué par le comité, force est de constater que les sénateurs souhaitent élire le Président d’une manière ou d’une autre.

Ce qui m’embête toutefois dans cette recommandation du comité, c’est que le premier ministre n’est redevable à personne dans un tel système. Il peut toujours proposer au gouverneur général le candidat qu’il veut en vue de la nomination au poste de Président du Sénat. Cette idée ne garantit pas le choix des sénateurs, mais le projet de loi, oui. En fait, nous avons déjà vu des premiers ministres renoncer en général aux résultats des élections sénatoriales — en Alberta, par exemple —, même si la province avait voulu que ces personnes soient nommées au Sénat. Il s’agit là, en effet, d’un tout autre débat, qui pourrait nécessiter un important changement constitutionnel. Je n’irai pas plus loin sur cette question, mais je me contenterai de dire que plusieurs premiers ministres ont fait fi des résultats de ces élections en Alberta. En tout cas, cela montre que ce genre d’idées et de

As referenced by Senator Eggleton, the composition of the Senate is moving toward a wholly independent body, as witnessed by the latest rounds of Senate appointments. That brings up a very fundamental difference between when Senator Oliver introduced his bill and my version. I strongly believe greater independence should also allow us to control how our Speaker is chosen.

Paul Thomas, Professor Emeritus at the University of Manitoba, also said something interesting:

My main argument is that the Senate must change, and the direction of that change involves transforming itself from a house of political parties into a house of review. At the centre of this transformation is an implicit political bargain. In other words, Senate modernization is primarily a political process.

I agree. It takes political will to change. Do we have that will, honourable senators?

He went on to say:

Consistent with the principles that senators should control the affairs of the institution, the Speaker should be elected by secret ballot.

Errol Mendes, Professor in the Faculty of Law of common law at the University of Ottawa, said:

It is interesting that the present government thinks that it doesn't need an amendment to the Parliament of Canada Act to move the title of Leader of the Government in the Senate to Representative of the Government. If there were consensus in the Senate to propose that you elect the Speaker, given the fact that they are already willing to forgo any formal amendment process to the act, perhaps they would even say "go ahead." You should try it and see what happens.

Senator Peter Harder, the Government Representative in the Senate, also addressed the selection of the Speaker:

I think that the Speaker ought to be specifically mandated to reflect the independence and equality of senators and to, in various ways, chair or lead our self-administration in that regard. That probably means we need to go to the notion of an elected Speaker so that whoever she or he is has the legitimacy to act in this fashion on behalf of the institution.

He went on to defer that opinion because of the time required for discussion on constitutional change, but I think the sentiment is there for the election of the Speaker, and it is certainly reflective of what senators are thinking.

recommandations ne donnent aucune garantie qu'elles seront mises en pratique.

Comme l'a signalé le sénateur Eggleton, le Sénat, de par sa composition, agit de plus en plus comme un organisme entièrement indépendant, comme en témoignent les dernières séries de nominations au Sénat. Voilà qui met en évidence une différence fondamentale entre le projet de loi du sénateur Oliver et ma version. Je suis fermement convaincu qu'une indépendance accrue devrait également nous permettre de contrôler la façon dont notre Président est choisi.

Paul Thomas, professeur émérite à l'Université du Manitoba, a également dit quelque chose d'intéressant :

Le principal argument que je fais valoir, c'est que le Sénat doit changer et, pour ce faire, il faut qu'il passe d'une chambre composée de membres affiliés à des partis politiques à une chambre d'examen. Il y a un pacte politique implicite au cœur de cette transformation. Autrement dit, la modernisation du Sénat est principalement un processus politique.

Je suis d'accord. Il faut une volonté politique pour changer les choses. Avons-nous une telle volonté, honorables sénateurs?

Il a ajouté ceci :

Conformément aux principes selon lesquels les sénateurs devraient contrôler les affaires de l'institution, le Président devrait être élu au vote secret.

Errol Mendes, professeur à la section de common law de la faculté de droit de l'Université d'Ottawa, a affirmé :

Je trouve intéressant que le gouvernement actuel pense qu'il n'a pas besoin de modifier la Loi sur le Parlement du Canada pour que le leader du gouvernement au Sénat porte maintenant le titre de représentant du gouvernement. Si le Sénat décide unanimement de proposer d'élire le Président étant donné que le gouvernement est déjà prêt à renoncer à tout processus officiel d'amendement concernant la loi, il vous dira peut-être : « Allez-y. » Vous devriez essayer pour voir ce qui se passera.

Le sénateur Peter Harder, représentant du gouvernement au Sénat, a lui aussi parlé de la sélection du Président :

Je pense que le président doit avoir pour mandat précis de refléter l'indépendance et l'égalité des sénateurs, et de présider ou de diriger, de diverses façons, notre auto-administration à cet égard. Cela signifie probablement que nous devons examiner la notion d'un président élu pour qu'il ou elle ait la légitimité d'agir de cette façon au nom de l'institution.

Il a ensuite décidé de ne pas pousser plus loin cet avis, faute de temps pour discuter d'une modification constitutionnelle, mais je crois qu'il y a un sentiment favorable à l'idée d'élire le Président, et cela représente certainement les opinions des sénateurs.

Honourable senators, I ask you, “Why not take the time?” We are always busy with a lot of legislation, motions, inquiries and more. Why not take the time to study this? Why not take the time to reflect on these proposals, to be bold and implement real change?

If the committee agrees that the bill should go forward for further debate, then the Senate will decide.

That brings up one last concern I wish to address: royal consent. During debate on Senator Oliver’s bill, Senator Murray was concerned:

. . . the Queen or the Governor General’s consent needs to be obtained before a bill that affects the prerogative of the Queen or the Governor General is presented in Parliament.

This was also reiterated by Senator Cools. I was determined that it did by way of the Speaker’s ruling. As one of the objectives of this bill is the same as Senator Oliver’s, Senator Hays’ ruling remains:

This would effectively extinguish the authority of the Governor General to appoint the Speaker. Such an action clearly affects the prerogative power exercised by the Governor General. Accordingly, it seems to me appropriate that Royal Consent be obtained for this bill.

He went on to say that it would not prevent debate until such time as it was required, which would be before proceeding with the adoption at third reading.

Again, let’s allow the full complement of senators to decide on the merits of this bill, and then Royal Consent could be sought before the bill is passed at third reading and sent to the other place. I ask that we let this process go forward. If the will of the Senate is to say, “We want to elect our Speaker,” then let’s just do that. We have the time. We just need the fortitude to try.

Thank you, honourable senators. I look forward to your questions and the discussion.

The Chair: Thank you, Senator Mercer. We have quite a list here.

Senator Joyal: Welcome, Senator Mercer. I would like to say outright that I totally support Recommendation No. 6 in the report of committee to the chamber, whereby we recommend a process of selection which, in my opinion, is the step that we can constitutionally take at this stage to have a say in the selection of the Speaker. So I want to underline that I totally support the objective for senators to have direct involvement in the selection

Honorables sénateurs, je vous le demande : « Pourquoi ne pas prendre le temps? » Nous sommes toujours occupés par une foule de projets de loi, de motions, d’interpellations, et j’en passe. Pourquoi ne pas prendre le temps d’étudier cette mesure législative? Pourquoi ne pas prendre le temps de réfléchir à ces propositions, de faire preuve d’audace et d’apporter un changement réel?

Si le comité convient que le projet de loi devrait faire l’objet d’un débat supplémentaire, alors le Sénat prendra sa décision.

Cela m’amène à un dernier sujet de préoccupation que j’aimerais aborder : le consentement royal. Pendant le débat sur le projet de loi du sénateur Oliver, le sénateur Murray a exprimé sa réserve :

[...] la reine ou le gouverneur général du Canada doit accorder son consentement avant qu’un projet de loi touchant une prérogative de la reine ou du gouverneur général ne soit présenté au Parlement.

Cette idée a également été réitérée par la sénatrice Cools. Je tenais à ce que ce soit confirmé par une décision du Président. Comme l’un des objectifs du projet de loi à l’étude est le même que celui du projet de loi présenté par le sénateur Oliver, la décision du sénateur Hays continue de s’appliquer :

Cela mettrait fin effectivement au pouvoir du gouverneur général de nommer le Président. Il est clair qu’une telle mesure touche la prérogative exercée par le gouverneur général. Par conséquent, j’estime qu’il convient d’obtenir le consentement royal pour ce projet de loi.

Il a ajouté que cela n’empêcherait pas la tenue d’un débat aussi longtemps que nécessaire, c’est-à-dire jusqu’à l’étape préalable à l’adoption à l’étape de la troisième lecture.

Encore une fois, laissons l’effectif complet de sénateurs se prononcer sur le bien-fondé de ce projet de loi. Nous pourrions ensuite demander le consentement royal, avant que le projet de loi soit adopté à l’étape de la troisième lecture et envoyé à l’autre endroit. Je demande donc que nous mettions en branle le processus. Si la volonté du Sénat est de faire élire le Président, alors c’est ce que nous devons faire. Nous avons le temps. Nous avons simplement besoin du courage d’essayer.

Mesdames et messieurs, je vous remercie. Je me réjouis d’avance de vos questions et de la discussion.

Le président : Merci, monsieur Mercer. Nous avons ici une belle liste.

Le sénateur Joyal : Soyez le bienvenu, monsieur Mercer. Je vous le dis carrément, j’appuie totalement la sixième recommandation du rapport du comité à la Chambre, d’un processus de sélection qui, à mon avis, ce que la Constitution nous autorise à faire à cette étape pour avoir voix au chapitre dans la sélection du Président. Je tiens donc à souligner mon appui sans réserve à l’objectif de la participation directe des sénateurs au

of the Speaker. That's the position I hold, and I want to put it on the table before I make my comments and put my question to you.

The first comment is in relation to your last point, the one that was raised by former Senator Lowell Murray, which is the need to get Royal Consent before the bill proceeds at third reading. That Royal Consent, as you stated quite appropriately, and as the Speaker's ruling said, is needed because we are changing the powers of the Crown. As you know, section 34 is quite clear. It states:

The Governor General may from Time to Time —
— the following words are the most important —
— by Instrument under the Great Seal of Canada —
“Instrument under the Great Seal of Canada” means a decision of the Crown.
— appoint a Senator to be Speaker of the Senate, and may remove him and appoint another in his Stead.

We are dealing here with the power of the Crown. To have a vote to finalize the adoption of your bill, we would need Royal Consent at third reading, at the latest, before the vote is called. That's the very-well-established rule of procedure.

The problem I have with this first hurdle, if I can use that word, is that when Minister LeBlanc appeared at the meeting of this committee on February 24, 2016, the question was put to him by Senator Massicotte on what would be the stance of the government to proceed to change the appointment process provided in 34. I want to read into the record the position that Minister LeBlanc gave as an answer, because Royal Consent can only be provided by a Privy Councillor who is an active minister of the Crown. I am a Privy Councillor; I cannot give consent. I have to be an active Privy Councillor. It is only a member of the cabinet that can signify the consent of the Crown.

I will read the answer of Minister LeBlanc to show the position of the government in relation to the bill. This bill cannot proceed at third reading if the government does not approve it:

I know there is a Senate public bill on the appointment of the Speaker of the Senate. We received a formal constitutional opinion from the Department of Justice indicating that changing the appointment process for the Speaker of the Senate infringes on the Constitution. For the time being, then, I do not have the authority or ability to say that we could consider that change, through a potential amendment to the Parliament of Canada Act.

As things stand, according to the formal opinion we received, the Governor General appoints the Speaker of the Senate. Is that ideal? Is it a modern practice? Probably not, but we were told that it has to be that way right now

choix du Président. Voilà ma position, et je mets cartes sur table avant de formuler des observations et vous questionner.

Ma première observation concerne votre dernière observation, celle qu'a soulevée l'ancien sénateur Lowell Murray, sur la nécessité du consentement royal préalablement à l'étape de la troisième lecture du projet de loi. Ce consentement, comme vous l'avez bien fait remarquer et comme la décision du Président l'a exprimé, est nécessaire parce que nous changeons les pouvoirs de la Couronne. Comme vous le savez, l'article 34 est tout à fait limpide. Il dit :

Le gouverneur-général pourra, de temps à autre...
— les mots qui suivent sont des plus importants —
... par instrument sous le grand sceau du Canada...
— « par instrument sous le grand sceau du Canada » signifie par décision de la Couronne —
... nommer un sénateur comme orateur du Sénat, et le révoquer et en nommer un autre à sa place.

Il est ici question du pouvoir de la Couronne. Au plus tard avant la mise aux voix de l'adoption finale de votre projet de loi, à l'étape de la troisième lecture, nous aurions besoin du consentement royal. C'est la règle de procédure très bien établie.

Ce premier obstacle, si vous me passez l'expression, me pose un problème quand le ministre LeBlanc se présente à notre séance du 24 février 2016 et que, questionné par le sénateur Massicotte sur l'éventuelle position du gouvernement concernant la modification du processus de nomination prévu à l'article 34, il a cette réponse que je tiens à lire, pour qu'elle figure dans le compte rendu, parce que le consentement royal ne peut être accordé que par un conseiller privé qui exerce les fonctions de ministre de la Couronne. Je suis conseiller privé, mais je ne peux pas donner ce consentement. Je dois être un conseiller privé exerçant ses fonctions. Seul un membre du cabinet peut octroyer le consentement de la Couronne.

Voici la réponse du ministre LeBlanc et la position du gouvernement relativement au projet de loi, lequel ne peut pas passer à la troisième lecture si le gouvernement ne l'approuve pas :

Je sais qu'il y a un projet public du Sénat sur la nomination du Président du Sénat. Nous avons reçu un avis constitutionnel et formel de la part du ministère de la Justice selon lequel le fait de changer le processus de nomination du Président du Sénat empiète sur la question constitutionnelle. Alors, pour le moment, je n'ai pas l'autorisation ou la capacité d'affirmer que nous pouvons envisager ce changement, dans le cadre d'une modification possible à la Loi sur le Parlement du Canada.

Pour le moment, selon l'avis formel que nous avons reçu, c'est le gouverneur général qui désigne le Président du Sénat. Est-ce l'idéal? Est-ce une façon de faire moderne? Probablement pas, mais on nous dit que la Constitution

because of the Constitution. There would have to be a discussion to determine whether there was a way to approach the issue differently.

In other words, the government says we're caught within the Constitution. Maybe there's a way around it; hence, the recommendation that we have, Recommendation No. 6.

That's the first hurdle. We can debate it. You are totally right. We can study it. We can debate the bill at third reading. But when the vote will be called at third reading, the Speaker cannot call the vote as long as he doesn't have a Royal Consent signified by a minister of the Crown. That is very well established. That is the first hurdle. Do you want to comment on this before I go to the next question?

Senator Mercer: Senator Joyal, I've acknowledged in my comments exactly what you've said. We can get to the point where we're ready for a third reading vote, but we need to make a reference to someone in the cabinet to give that Royal Consent.

I don't counsel the current government at all. As you know, I'm no longer a member of their caucus, so I'm not there to give them counsel. However, I would suggest that in the current atmosphere, this government would be hard-pressed to say no because of the fact that they have pushed for reform and independence. The large number of recent appointments indicates that.

I would also suggest that while I appreciate the fact that you've been very creative in coming up with the recommendation that's in your report, allowing for the recommendation of five names to the Prime Minister, as I've mentioned in my opening statement, that's not worth the paper it's written on.

Let's put the situation down the road. Let's change the political scene here for a moment. Let's suggest in 10 years' time the Senate recommends a very controversial senator to be the Speaker of the Senate. The Prime Minister of the day, he or she would say, "I don't like that person; I want Senator Mercer to take the chair." I'll be gone by then.

An Hon. Senator: On division.

Senator Mercer: That was where the controversial part came in. He or she could ignore everything we have said collectively. All 105 of us could agree that Senator Joyal should be the Speaker, but if the Prime Minister doesn't want Senator Joyal as the Speaker, then Senator Joyal will not be the Speaker.

We have the opportunity of saying, "Prime Minister, here is who we've chosen." That is an important thing for us. If we're going to continue to talk about reforming this place, then we need to reform this place. We need to take charge. We can't sit back and wait for someone else to say, "Oh, by the way, Senate, we've done something over here and now you can select your Speaker." We need to force their hand.

nous y oblige pour le moment. Il s'agit d'en discuter pour déterminer s'il y a une façon de débattre de la question à nouveau.

Autrement dit, le gouvernement dit que nous sommes corsetés par la Constitution. Il y a peut-être une autre solution; de là la recommandation que nous avons faite, la recommandation n° 6.

Voilà le premier obstacle. Nous pouvons en discuter. Vous avez absolument raison. Nous pouvons l'étudier. Nous pouvons discuter du projet de loi à l'étape de la troisième lecture, mais le Président ne peut pas le mettre aux voix à la troisième lecture tant qu'il ne s'est pas fait octroyer le consentement royal par un ministre. C'est la procédure établie. C'est le premier obstacle. Dites-moi ce que vous en pensez avant que je ne passe à la prochaine question.

Le sénateur Mercer : Ce que vous dites, je l'ai exactement reconnu dans mes remarques. Nous pouvons nous rendre jusqu'au moment où nous sommes prêts pour la mise aux voix à l'étape de la troisième lecture, mais nous devons nous adresser à un membre du cabinet pour qu'il octroie ce consentement royal.

Je ne conseille pas le gouvernement actuel. Comme vous le savez, je ne suis plus membre du caucus. Ça m'est donc impossible. Mais je dirais que, dans le climat actuel, le gouvernement aurait beaucoup de mal à refuser de l'octroyer, parce que c'est lui qui a insisté sur le besoin d'indépendance et le besoin d'une réforme. Le grand nombre de nominations récentes le montre.

Je précise aussi que tout en goûtant la créativité de votre recommandation, c'est-à-dire proposer cinq noms au premier ministre, je dois dire, comme dans ma déclaration préliminaire, que cette recommandation ne vaut absolument rien.

Regardons vers l'avenir. Changeons de décor un court moment. Supposons que, dans 10 ans, le Sénat propose au poste de Président du Sénat un sénateur très controversé. Le premier ministre de l'époque pourrait dire : « Ce n'est pas mon poulain : je veux Mercer. » Je ne serai plus là.

Une voix : Avec dissidence.

Le sénateur Mercer : C'est là que survient la controverse. Le premier ministre pourrait ne rien savoir de nos discussions collectives. Nous pourrions, unanimement, les cent cinq, souhaiter le sénateur Joyal pour ce poste, mais si le premier ministre n'y veut pas Joyal, Joyal ne sera pas Président du Sénat.

Nous avons la possibilité d'informer le premier ministre de nos préférences. C'est important pour nous. Si nous continuons de discuter de réforme du Sénat, nous devons le réformer. Nous devons prendre les choses en main. Nous ne pouvons pas attendre qu'on nous dise : « À propos, chers sénateurs, maintenant que nous avons terminé notre tâche ici, vous pouvez choisir votre Président. » Nous devons lui forcer la main.

There's an opportunity to say, "Okay, how serious are you about Senate reform? Here's an issue that is important to 105 of us. We've said out of the 105 of us we want to select our own Speaker." Who will win that election? I have no idea. I can only assure you that I will not be a candidate.

Senator Joyal, while I respect the recommendation that was made by this committee, it has no guarantee of coming up with the choice that the 105 of us would want.

Senator Joyal: We are trying to approach the issue in the context of the constitutional framework, and the constitutional framework is one that is imposed on us by the law of the land. As much as I would prefer to elect a Speaker in the way you suggested, there are constraints, and those constraints, as you know, are in the Constitution at sections 34 and 41.

The government might allege that the Parliament of Canada — the House of Commons and the Senate — doesn't have the capacity to change the power of the Governor General under section 34 because it goes beyond the power given in section 44.

Section 44 is very short and reads:

Subject to sections 41 and 42, Parliament may exclusively make laws amending the Constitution of Canada in relation to the executive government of Canada or the Senate and House of Commons.

When you read it, you have the impression that it's very broad. I will read it again:

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

Your reasoning is simple: The Speaker is an officer of the Crown that has status within the Senate only, so it is the prerogative of the Senate to change the way the Speaker is appointed. That's your contention. The problem is that the person who holds the power to appoint the Speaker is the Governor General.

Section 41 has very clear wording about the power of the Governor General. Section 41 says that an amendment to the Constitution of Canada may be made in relation to the office of the Queen, the office of the Governor General and the office the Lieutenant Governor of a province only with the consent of the legislative assembly of each province and the Senate and the House of Commons.

In other words, it's a unanimity rule. If you want to change the office of the Governor General, and hence the question and your interpretation, what is the office of the Governor General? That's the \$1 million question.

All the major legal constitutional experts have contended that by "Office of the Governor General," we have to conclude that it is essentially a link. I will refer to the last decision of the Superior Court of Quebec, in February 2016, less than a year ago, when it

Nous avons l'occasion de tester le sérieux des intentions de réforme du Sénat. Affirmons que c'est un enjeu pour nous tous, les 105, que nous voulons choisir notre propre Président. Qui gagnera cette élection? Je n'en ai aucune idée. Je peux seulement vous assurer que je ne serai pas candidat.

Monsieur Joyal, tout en respectant la recommandation faite par votre comité, rien ne garantit que le choix des cent cinq sera retenu.

Le sénateur Joyal : Nous essayons d'aborder la question dans le cadre constitutionnel, qui nous est imposé par la loi du pays. Moi aussi, je préférerais une élection selon votre méthode, mais, comme vous le savez, les articles 34 et 41 de la Constitution imposent des contraintes.

Le gouvernement pourrait alléguer que le Parlement du Canada, c'est-à-dire la Chambre des communes et le Sénat, n'a pas la capacité de modifier le pouvoir du gouverneur général que lui confère l'article 34, parce que ça exige plus de pouvoirs que ceux qu'accorde l'article 44.

L'article 44, très court, dit :

Sous réserve des articles 41 et 42, le Parlement a compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes.

À la lecture, on a l'impression que c'est très général. Je le relis :

[. . .] Le Parlement a compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes.

Votre raisonnement est simple : le Président du Sénat est un haut fonctionnaire de la Couronne dont l'autorité ne s'exerce qu'au Sénat. C'est donc la prerogative du Sénat de modifier les modalités de sa nomination. C'est ce que vous prétendez. Le problème est que le pouvoir de le nommer appartient au gouverneur général.

L'article 41 exprime très clairement la nature du pouvoir du gouverneur général. Il dit que toute modification de la Constitution du Canada portant sur la charge de reine, celle de gouverneur général et celle de lieutenant-gouverneur d'une province se fait uniquement avec le consentement de l'Assemblée législative de chaque province, du Sénat et de la Chambre des communes.

Autrement dit, c'est une règle de l'unanimité. Si on veut modifier la charge de gouverneur général et, de là la question et votre interprétation, quelle est cette charge? C'est la question à un million de dollars.

Tous les principaux constitutionnalistes ont prétendu que par « charge de gouverneur général », nous devons conclure que c'est essentiellement de servir de trait d'union. Dans sa dernière décision, la Cour supérieure du Québec, en février 2016,

concluded that “office” means amendments involving the powers, status and constitutional role of the officer. I repeat: Powers, status and constitutional role.

There’s no doubt that the Governor General has a role to play in the appointment of the Speaker of the Senate. It is part of his office. In other words, it is part of his power, because he acts on behalf of the Crown. When he appoints a Speaker on the recommendation of the Prime Minister, he appoints under the instrument of the Great Seal.

Let me finish; I will conclude shortly.

The office of the Governor General includes its power to appoint the Speaker. If we want to change the power of his office, it requires an amendment of the Constitution under section 41.

What I conclude is that the government will never signify Royal Consent that we go to third reading — that is, that we vote finally on your bill — because it would essentially be an infringement on the office of the Governor General, and that has to be covered by section 41. That is, it needs the consent not only of the federal Parliament, the Senate and the House of Commons, but also of the 10 provinces.

We are stuck with the situation as it is now constitutionally. Politically, it is another debate, and that’s why this committee recommended that we consult, ourselves, and make proposals to the Prime Minister of at least three names so that the Prime Minister could select among those three the person he thinks is most appropriate to exercise the function under the present constitutional framework.

That’s why we’re constrained in our capacity to manoeuvre within the changes of the system of appointment to have a say in the selection of the person who will be asked to fill the job of Speaker of the Senate.

Senator Mercer: Senator Joyal, I will not disagree with you because you state facts, but the fact still is that we have the ability to get to that point where we’re about to go to third reading and go get the consent. Or we can sit back and do as we’re told, as we’ve done for so many years, and just wait for someone down the hall to come and say, “Now, senators, you can elect your own Speaker because we will give you the consent.” We should go seek the consent.

Senator Joyal, you’re one of the most well-respected members of this chamber. You’re also one of the most well-respected members of the bar, and you have appeared many, many times before the Supreme Court. However, you know that you only get there if you ask to be there. We can only get this if we ask, not if we sit here and wait for them to grant us an audience.

c’est-à-dire il y a moins d’un an, a conclu que sa « charge » correspond à des modifications portant sur les pouvoirs, le statut et le rôle constitutionnel de la Couronne. Bref : pouvoirs, statut et rôle constitutionnel.

Nul doute que le gouverneur général a un rôle dans la nomination du Président du Sénat. Ça fait partie de sa charge. Autrement dit, ça fait partie de son pouvoir, parce qu’il agit au nom de la Couronne. Quand il nomme un Président sur la recommandation du premier ministre, il le nomme par instrument sous le grand sceau.

J’ai bientôt terminé.

La charge de gouverneur général englobe le pouvoir de nommer le Président. Si nous voulons modifier le pouvoir de sa charge, il faut modifier la Constitution en application de l’article 41.

J’en conclus que le gouvernement n’octroiera jamais le consentement royal à ce que nous allions à l’étape de la troisième lecture — c’est-à-dire que nous mettions finalement aux voix votre projet de loi —, parce que, essentiellement, ce serait empiéter sur la charge de gouverneur général, ce qui relève de l’article 41. C’est-à-dire qu’il faut le consentement non seulement du Parlement fédéral, du Sénat et de la Chambre des communes mais aussi des 10 provinces.

Nous nous trouvons dans cet étau constitutionnel. Sur le plan politique, c’est un autre débat. Voilà pourquoi notre comité a recommandé que nous nous consultations, de notre propre chef, et que nous propositions au premier ministre au moins trois noms parmi lesquels il pourrait choisir le candidat qui lui semble le plus compétent pour la fonction dans le cadre constitutionnel actuel.

Voilà pourquoi nous disposons d’une mince marge de manœuvre pour modifier le système de nomination et avoir voix au chapitre dans le choix du Président du Sénat.

Le sénateur Mercer : Je ne suis pas en désaccord avec vous, parce que vous énoncez les faits, mais il reste que nous pouvons aller jusqu’au point où nous sommes prêts à passer à la troisième lecture et aller chercher le consentement. Nous pouvons aussi, en toute passivité, suivre les ordres, comme nous l’avons fait pendant tant d’années, en attendant seulement le messenger de l’autre Chambre qui viendra nous autoriser à élire notre propre Président. Ce consentement, nous devrions plutôt aller le chercher.

Vous êtes l’un des membres les plus respectés de notre Chambre. Vous êtes aussi l’un des membres les plus respectés du Barreau et vous avez comparu de nombreuses fois devant la Cour suprême. Cependant, vous savez qu’on n’y comparait que si on le demande. Frappons, et on nous ouvrira. Ce n’est pas parce que nous attendons sans rien faire qu’on daignera nous accorder une audience.

The other issue that I think is worthwhile to mention, of course, is that we continue to talk about this place as designed and built on the Westminster system. Let's look at the Westminster system, and let's look at the Lords, to whom we are so many times compared to. The Lords themselves elect their Speaker.

Senator Joyal: They don't have a written constitution.

Senator Mercer: They don't have a written constitution. I understand that and respect that. However, this is an opportunity for this place to evolve, and I'm not suggesting that we will be that revolutionary. I'm suggesting we get to the point where we are ready to vote on this bill on third reading, and then we go ask for the consent. But we don't go cap in hand. If we are going to be the new modern Senate that everybody wants, you don't go cap in hand and say, "Please, Prime Minister, can you allow us to do this?" I think we go to the Prime Minister and say, "This is what we want to do. Sign on the dotted line and we're out of here."

The Chair: Senator Joyal, I will put you down for second round. It was a great opening.

Senator Joyal: Thank you.

Senator McCoy: Senator Mercer, I truly like your style and I have no questions for you at all.

Senator Mercer: Thank you very much. I'm going to mark that down as a one.

Senator McIntyre: Thank you, Senator Mercer, for your presentation. In the house, the Speaker holds powers and duties, and I note that your bill contains no provisions to grant the Speaker powers and duties with respect to the administration of the Senate similar to the powers held by the Speaker of the House of Commons. Your bill proposes that the Speaker's voting rights be limited to a tie-breaking vote, and obviously this proposal would have the effect of limiting the Speaker's participatory rights in chamber proceedings.

My question is this: Did you consider the possibility of granting the Speaker additional powers and duties?

Senator Mercer: No, I didn't, for the very reason that I think that's a separate discussion that we need to have amongst ourselves, and probably through one or more of our very good committees. I didn't want to take it upon myself to design the rules and the procedures for the Speaker him or herself. I think we need to have that discussion as well, but I think that's a separate one from that of the selection of the Speaker.

Senator Eggleton: I support the idea of electing our own Speaker. As you point out, they do it in the House of Lords. Our companion body down the hall here also does it. I spent a lot of years there, and it was a process that I thought went fine and was quite supportable in a democratic way, so I don't see why it can't be done in our institution. Meanwhile, I do support the

L'autre affaire, à ne pas négliger, c'est, bien sûr, de continuer à discuter de notre Sénat comme un rejeton du système de Westminster. Voyons ce système de Westminster et voyons les Lords, à qui on nous compare si souvent. Ils élisent eux-mêmes leur Président.

Le sénateur Joyal : Il n'y a pas là-bas de constitution écrite.

Le sénateur Mercer : Effectivement. Je le comprends et le respecte. Cependant, ça nous offre à nous la chance d'évoluer sans être révolutionnaire à ce point. Immédiatement avant d'être prêts à mettre ce projet de loi aux voix, à la troisième lecture, allons demander, mais pas en quémandeurs, pas la corde au cou, pas avec un ton soumis, son consentement au premier ministre pour qu'il daigne nous l'accorder. Je pense plutôt à nous présenter devant lui et à lui demander, après l'avoir informé de nos intentions, qu'il signe le document qui nous permettra d'agir. Fin de la rencontre.

Le président : J'inscris votre nom, monsieur Joyal, pour une deuxième série d'interventions. C'a été une entrée en matière grandiose.

Le sénateur Joyal : Merci.

La sénatrice McCoy : Monsieur le sénateur Mercer, j'aime vraiment votre style et je n'ai pas de question pour vous.

Le sénateur Mercer : Merci beaucoup. Je me donne un point.

Le sénateur McIntyre : Sénateur Mercer, je vous remercie de votre exposé. À la Chambre, le Président possède des pouvoirs et des devoirs, et je remarque que votre projet de loi ne renferme aucune disposition qui accorde à notre Président de pouvoirs et de devoirs touchant l'administration du Sénat semblables à ceux du Président de la Chambre. Votre projet de loi ne donne à notre Président qu'une voix prépondérante, ce qui, visiblement, limitera sa participation aux travaux de notre Chambre.

Avez-vous songé à la possibilité de lui accorder des pouvoirs et des devoirs supplémentaires?

Le sénateur Mercer : Non, pour la très bonne raison que je crois que c'est le sujet d'une discussion séparée que nous devons mener entre nous-mêmes et, probablement, par le truchement d'un ou de plusieurs de nos excellents comités. Je n'ai pas voulu m'arroger le droit de concevoir les règles et les procédures du Président. Je pense que nous devons en discuter aussi, mais que c'est une question distincte de celle de sa sélection.

Le sénateur Eggleton : J'appuie l'idée de l'élection de notre propre Président. Comme vous l'avez fait remarquer, la Chambre des lords le fait. L'autre Chambre, au bout du corridor, aussi. J'y ai passé un bon nombre d'années, et, d'après moi, le processus se déroulait bien et respectait la démocratie. Pourquoi nous en priver? Entretemps, j'appuie provisoirement la recommandation

recommendation that comes from this committee as an interim measure, because if there is a constitutional amendment, one never knows how long those things are going to take.

I don't see why we can't proceed with a section 44 federal government-only kind of provision. I realize the Governor General's appointment process is affected here, which could take it into, as Senator Joyal says, a section 41 type of amendment, which is a unanimous kind of thing. The other one deals with the 7/50 formula, neither of which are suitable or desirable at all in this particular context.

I can't imagine that either the Governor General, his office or the government are going to get very upset about this kind of an amendment. The Governor General not having to make an appointment of a senator on the recommendation of the Prime Minister to the office of the Speaker — I can't see that's a big issue, so I don't think we should get bogged down in that possible legality.

I would think moving this on would be a good idea. I guess, from what the previous Speakers have ruled, that a pause before third reading would be necessary to get the Royal Consent, but I realize that maybe any government wasn't willing before to do that before, but now this government is changing the whole nature of this place and recognizes that, in fact, we need some new ways of operating. That's why this committee exists: to bring about some changes and to adapt to the new reality. If they are leaving it up to us to work out our new reality, then I don't know why they can't leave it up to us to select our own Speaker as well.

I think we should proceed with this. I think we should continue to proceed with the interim measure as well, but I think as a long-term measure, this one makes sense and we should proceed with it. Don't you agree? That's my question.

Senator Mercer: I knew there would be a question. It would seem to me, senator, that the interim measure is a good one, but I think many of us would agree that my measure is a better solution. Why would we go with the interim measure when we have in front of us a solution? Let's go with the solution. If the solution doesn't work — if they come back and we're denied — then we always have the interim solution as recommended by this committee in your good work. That is always there. I still think it's problematic, but I'm hoping that we won't get there because they will accept my recommendation.

Senator Lankin: I have two questions. Thank you for your work on this, senator. First, what does it mean that we should proceed with this? Is this a bill that we're asking this committee to examine, call witnesses in regard to and to have discussion about? What does it mean to proceed at this point in time?

Senator Mercer: I leave that to the chair and the committee to decide what it wants to do. If you want to examine it with other people, then you should do that in all haste. But I would desire

de notre comité, parce que s'il y a amendement constitutionnel, on ne sait jamais combien de temps ça prendra.

Je ne vois pas pourquoi nous ne pouvons pas y aller d'une disposition inspirée de l'article 44 qui accorde au gouvernement fédéral la compétence exclusive. Je vois bien que le processus de nomination par le gouverneur général est touché, ici, ce qui pourrait nous mener, comme le sénateur Joyal l'a dit, à un amendement sur le modèle de l'article 41, qui commande l'unanimité. Il y a aussi le mode de révision 7/50, mais aucun ne convient ni est souhaitable dans ce contexte particulier.

Je ne crois pas que le gouverneur général, son bureau ou le gouvernement sera très contrarié par cet amendement. Le fait que ce ne soit pas le gouverneur général qui nomme un sénateur au poste de Président du Sénat, sur la recommandation du premier ministre, n'est pas un gros problème, selon moi, alors nous ne devrions pas nous enliser dans ce genre de détails.

À mon avis, il serait bon de s'engager dans cette voie. D'après les décisions rendues par les Présidents antérieurs, il faudrait, semble-t-il, obtenir le consentement royal avant la troisième lecture, et je réalise que possiblement aucun gouvernement n'était disposé à le faire par le passé, mais aujourd'hui, le gouvernement modifie toute la nature du Sénat et reconnaît que nous avons besoin de nouveaux modes de fonctionnement. C'est d'ailleurs la raison d'être du comité : apporter des changements et s'adapter aux nouvelles réalités. Cela dit, je ne vois pas pourquoi il ne nous reviendrait pas de choisir notre propre Président.

Je pense que nous devrions aller de l'avant avec cette mesure. Nous devrions également maintenir la mesure provisoire, mais à long terme, celle-ci est plus logique et nous devrions l'adopter. Qu'en pensez-vous? Voilà ma question.

Le sénateur Mercer : Je me doutais que cela se terminerait par une question. La mesure provisoire est certes une bonne mesure, selon moi, mais je pense que bon nombre d'entre nous conviendront que ma mesure est une meilleure solution. Pourquoi opter pour une mesure temporaire alors que nous avons une solution? Adoptons-la. Si elle ne fonctionne pas — si on la rejette —, à ce moment-là, nous aurons toujours la solution provisoire recommandée par le comité dans le cadre de son excellent travail. Cette option sera toujours là. Je suis d'avis que cela demeure problématique, mais j'espère que nous ne nous rendrons pas là et que ma recommandation sera acceptée.

La sénatrice Lankin : J'ai deux questions à vous poser. Tout d'abord, je vous remercie de votre travail sur le sujet. Dans un premier temps, qu'entendez-vous exactement lorsque vous dites que nous devrions aller de l'avant avec cette mesure? S'agit-il ici d'un projet de loi qu'on demande au comité d'examiner afin de convoquer des témoins et d'en discuter? Qu'est-ce que cela signifie à ce stade-ci?

Le sénateur Mercer : Je laisse le soin au président et au comité de décider de ce qu'il veut faire. Si vous souhaitez l'examiner et en débattre avec d'autres gens, à ce moment-là, vous devriez vous

the committee concur with my recommendation that we proceed with the bill; send it back to the chamber; allow all of us to debate this issue, with the understanding that when we get to the end of third reading when the vote will be called, we ask probably the current Speaker or the Government Representative to seek Royal Consent and to go speak to a Privy Councillor, presumably the Prime Minister, to get the agreement.

I would suggest that as the debate goes on here, we will get feedback officially or unofficially as to where they want to go. If this fails, we already have a fallback position, as provided by this committee.

I'm suggesting that we solve this problem now as opposed to potentially create some future conflicts between the senators and the Governor-in-Council if we give them the option of selecting from our list of five. What happens in that selection process if we don't come up with five? I can see it happening that there are not five people among us who are interested in seeking the position of Speaker. It's a big job. It takes a lot of energy. "It's not a job for sissies," as I say. There is that possibility that we come up with a list of three, not of five. What if we came up with a list of one? If we came up with a list of one, what does the Governor-in-Council do then?

This is an opportunity for us to get this over and done with now. I would hope this committee would send this bill back to the chamber with a recommendation that we proceed and acknowledge that prior to the vote at third reading, we seek Royal Consent.

Senator Lankin: I have another question, but I just wanted to comment that I, of course, was not here at this committee when the debate about the committee's recommendation on the process for selection of a Speaker took place, so there may have been a full exploration of the options, including an option such as this, and there may be reasons why that was rejected. If that's the case, I will go back and read that, and I will respect what discussion has gone on before.

If that hasn't happened, I would appreciate the opportunity to hear some people talk about and contrast the two models of proceeding, addressing some of the constitutional issues and some of the ways around them, et cetera, so that when it comes into the house, all senators have the opportunity to have a full understanding and knowledge of what's before us. That's just a procedural comment, senator, in terms of what I would appreciate.

I do have one other question, and this is a question that comes from, in part, my lack of knowledge about all aspects of the job of the Speaker and the role outside of the administration and caretaking of the Senate Chamber and business of the Senate — the diplomatic and protocol role of the Speaker. I don't have full knowledge of that.

empresser de le faire. Toutefois, ce que j'entrevois, c'est que le comité adopte ma recommandation d'aller de l'avant avec le projet de loi et qu'il le renvoie au Sénat pour que nous puissions en débattre, en sachant que lorsque nous arriverons à la fin de la troisième lecture, au moment de passer au vote, nous demanderons probablement au Président actuel ou au représentant du gouvernement d'obtenir le consentement royal et de s'adresser à un membre du Conseil privé, idéalement le premier ministre, à cette fin.

Je dirais qu'au fil du débat, nous recueillerons des commentaires, officiellement ou officieusement, sur l'orientation à prendre. Si ma proposition est rejetée, nous avons déjà une position de repli, recommandée par le comité.

Je propose que nous réglions ce problème d'emblée afin de couper court à tout conflit potentiel entre les sénateurs et le gouverneur en conseil si nous lui donnons l'option de sélectionner un sénateur à partir d'une liste de cinq candidats. Qu'arrive-t-il si, dans le cadre du processus de sélection, il n'y a pas cinq candidats? Il se peut très bien qu'il n'y ait pas cinq personnes parmi nous qui souhaitent assumer le rôle de Président. C'est un travail difficile qui demande beaucoup d'énergie. « Ce n'est pas un travail pour les faibles », comme je le dis souvent. Il se peut qu'on se retrouve avec une liste de trois candidats et non pas de cinq. Qu'advient-il s'il n'y a qu'une seule personne intéressée? Qu'est-ce que va faire le gouverneur en conseil à ce moment-là?

Nous avons la possibilité de clore le dossier une fois pour toutes. J'espère que le comité renverra le projet de loi au Sénat, en lui recommandant d'aller de l'avant puis en soulignant qu'il faut obtenir le consentement royal avant le vote à l'étape de la troisième lecture.

La sénatrice Lankin : J'ai une autre question, mais je voudrais tout d'abord faire une observation. Je n'étais pas ici lorsqu'on a débattu de la recommandation du comité concernant le processus de sélection d'un Président, alors il se peut qu'on ait pleinement examiné les options qui s'offrent à nous, y compris celle-ci, et les raisons pour lesquelles on les a rejetées. Si c'est le cas, je vais tenir pour acquis que cette discussion a eu lieu et je vais me renseigner.

Toutefois, si ce n'est pas le cas, j'aimerais avoir l'occasion d'entendre des gens se prononcer sur les différences entre les deux modèles et nous parler des problèmes constitutionnels et des moyens d'y remédier, et cetera, de sorte que lorsque ces mesures seront présentées à la Chambre, tous les sénateurs comprendront parfaitement ce dont nous sommes saisis. C'est simplement une question de procédure, monsieur le sénateur. C'est ce que j'aimerais.

J'ai une autre question, qui découle probablement de mon manque de connaissances au sujet du poste de Président et de son rôle en dehors de l'administration de la Chambre du Sénat et des travaux du Sénat — c'est-à-dire son rôle diplomatique et protocolaire. Je ne sais pas tout ce que cela implique.

I do understand that there's an order of precedence that comes from the Crown, including the Governor General and the Speaker of the Senate and then the Speaker of the house. There is an important extra Senate Chamber role that is empowered by the current process of selection or naming through the office of the Governor General as an agent of the Crown.

On one hand, I understand the point that you're making around modernization and taking control of our own procedures, administration and business. On the other hand, there's this other piece that many people talk about, which is respect of the Westminster system and parliaments. I don't know where those two things weigh off. It's not a commentary; it's a genuine question on my part.

Senator Mercer: Senator, I would suggest that the other responsibilities that are dictated by the position of being Speaker of the Senate, particularly the order of precedence, et cetera, are very important things. I would also suggest at that point when we are going to select our own Speaker, when we're going to sit down in the chamber and have a debate about what we're going to do, when we have people who have expressed an interest in wanting to be Speaker of the Senate, one of the gauges of the decision of those of us who will vote as to who to vote for will be based on his or her ability to fulfill not just the role of presiding in the chamber but the role that is dictated by that person's presence in the order of precedence. You're absolutely right: There's a diplomatic role. It is an important position.

Senator Wells and I just had a recent trip with the current Speaker to the Czech Republic and Slovenia. It was very apparent how important the Speaker was, diplomatically. That would be something that would weigh on us as we make the selection and vote for candidate A or candidate B. Which one of those candidates will be, first, able to run the chamber effectively, but equally, are they going to be able to fill the role that the Speaker of the Senate has in the Government of Canada in representing Canadians? That's a very legitimate question and one which we should all be asking when we vote after this bill passes and we get to elect our first Speaker.

Senator Tannas: I wanted to follow this idea of getting to third reading and then arriving at the question of the royal prerogative. As Senator Joyal has said, the government has kind of already telegraphed that they have had this visit and that they have the advice that we don't want to hear, which is that the provinces would need to sign off. I think that's what Senator Joyal was saying was being telegraphed to us.

But let's assume that it wasn't being telegraphed, but the time comes and that is the opinion of the government's lawyers, which we probably won't accept because we don't want to accept it today. Why wouldn't we skip that and see if there is some way that we can get ourselves a Supreme Court reference to settle the question in advance? Would you be in support of that, if there were some mechanism to do that?

Je sais qu'il y a un ordre de préséance qui vient de la Couronne, y compris du gouverneur général, du Président du Sénat et du Président de la Chambre des communes. Je pense qu'il y a un important aspect extrasénatorial qui accompagne le rôle du Président, qui est nommé par le bureau du gouverneur général à titre d'agent de la Couronne.

D'un côté, je comprends que l'on veuille moderniser le Sénat et prendre le contrôle de nos procédures, de l'administration et de nos travaux. D'un autre côté, il y a cet autre aspect dont beaucoup de gens ont parlé, c'est-à-dire le respect du système de Westminster et des Parlements. Je ne sais pas dans quelle mesure ces deux éléments sont pris en compte. Ce n'est pas un commentaire; c'est une question.

Le sénateur Mercer : Madame la sénatrice, je vous dirais que les autres responsabilités associées au poste de Président du Sénat, particulièrement l'ordre de préséance, et cetera, sont très importantes. Je dirais même qu'au moment où nous sélectionnerons notre Président et que nous débattons de ce que nous comptons faire, lorsque les personnes auront manifesté leur intérêt à l'égard du rôle de Président du Sénat, les gens qui devront se prononcer fonderont leur décision sur la capacité du candidat à s'acquitter non seulement du rôle de Président en Chambre, mais aussi du rôle qui est dicté par la présence de la personne dans l'ordre de préséance. Vous avez parfaitement raison : il y a un rôle diplomatique. C'est un poste très important.

Le sénateur Wells et moi-même nous sommes rendus récemment en République tchèque et en Slovénie en compagnie du Président actuel. On a tout de suite constaté l'importance de son rôle diplomatique. C'est quelque chose dont il faudra tenir compte au moment de choisir entre deux candidats. D'une part, est-ce que ces candidats seront en mesure de diriger les travaux du Sénat efficacement, et d'autre part, seront-ils capables de s'acquitter du rôle du Président du Sénat au sein du gouvernement du Canada qui est de représenter les Canadiens? C'est une question très légitime, et c'est ce qu'il conviendra de se demander lorsque le projet de loi sera adopté et qu'on devra se prononcer.

Le sénateur Tannas : J'aimerais revenir à ce qui a été dit au sujet de la troisième lecture et de la prérogative royale. Comme le sénateur Joyal l'a fait remarquer, le gouvernement nous a en quelque sorte déjà informés qu'il avait reçu l'avis que nous ne voulons pas entendre, selon lequel les provinces devront donner leur approbation. Je pense que c'est ce que le sénateur Joyal essayait de nous faire comprendre.

Supposons que ce n'est pas le cas, mais que le moment venu, il s'agit de l'opinion des avocats du gouvernement, que nous n'accepterons probablement pas, parce que nous ne l'acceptons pas aujourd'hui. Cela dit, pourquoi ne pourrions-nous pas en faire fi et envisager un renvoi à la Cour suprême pour régler la question à l'avance? Est-ce que vous seriez en faveur, si un tel mécanisme existait?

Senator Mercer: I was just writing that down as you were posing the question. That may be where it ends up, but let's get it there. Not doing anything is never going —

Senator Tannas: Exactly.

Senator Mercer: — to get the question before the Chief Justice or before the Supreme Court. It may end up there. I'd rather it not, because I'd rather it get done. But I'm sure that, as always happens in this business, somebody challenges it and it will go to the Supreme Court.

On occasion, we have challenged things ourselves. Senator Joyal has been very active before the Supreme Court on behalf of issues that have been before this chamber. I don't disagree with you, but we can't get there if we don't pass the bill. If we don't challenge the existing structure, the existing structure is going to stay the same.

Senator Tannas: Maybe I'm way out to lunch, but without somebody suing us, we can ask for a reference.

Senator Mercer: Yes, and maybe that's what we do. If we go to third reading and prior to the vote we ask either the Speaker or the Government Representative to seek consent to do this, and everyone says, well, none of us are sure whether we can do this, then guess what, the next place is the Supreme Court.

Senator Tannas: Right.

Senator Mercer: And a referral be made to the court and ask the court to make a ruling and away we go. By the way, I'm not a lawyer.

Senator Tannas: Nor am I.

Senator Mercer: The last thing we need is more lawyers, I guess.

Senator Tannas: I always like "and." So why wouldn't we do the interim step and at the same time go ask for a Supreme Court reference?

Senator Mercer: I'm not against that entirely, but if you want to force the issue, my bill forces the issue. My bill forces someone to give an answer to the question. If we sit back and wait, we could take the recommendations of this committee, because I know this committee has done some really terrific work, and I appreciate many of the recommendations you have made, but I think this one has some flaws in it and my recommendation solves that, and if it's challenged, then so be it.

Senator Tannas: Fair enough. Senator McIntyre talked about additional duties. Do you see any kind of beefed-up role for the Deputy Speaker that could come as a result of us all electing the Deputy Speaker? Is there something to be done there, do you think, or is it just to replace the Speaker in the chair when the time comes?

Le sénateur Mercer : Je suis ravi que vous posiez la question. C'est peut-être ce qui va arriver au bout du compte, alors il faut aller de l'avant. Le statu quo ne réglera pas les choses...

Le sénateur Tannas : Exactement.

Le sénateur Mercer : ... cela vaudrait peut-être la peine de renvoyer la question à un juge en chef ou à la Cour suprême. Je préférerais que ce soit fait autrement, mais il se peut fort bien qu'on en arrive là de toute façon. Il y a toujours des contestations, puis on se retrouve devant la Cour suprême.

Il nous est même arrivé de contester nous-mêmes des mesures. Le sénateur Joyal en est un bon exemple; il s'est souvent présenté devant la Cour suprême concernant des enjeux dont a été saisi le Sénat. Je ne suis pas en désaccord avec vous, mais nous ne pourrions pas y parvenir si nous n'adoptons pas le projet de loi. Si nous ne remettons pas en question la structure existante, les choses vont rester les mêmes.

Le sénateur Tannas : Je suis peut-être complètement à côté de la plaque, mais il me semble qu'on peut demander un renvoi sans nécessairement que quelqu'un nous poursuive.

Le sénateur Mercer : En effet, et c'est que nous pourrions faire. Si nous passons à l'étape de la troisième lecture et qu'avant le vote, nous demandons au Président ou au représentant du gouvernement d'obtenir le consentement royal, et qu'à ce moment-là, personne ne sait si on peut aller de l'avant, cela va forcément se retrouver devant la Cour suprême.

Le sénateur Tannas : Tout à fait.

Le sénateur Mercer : Et on renvoie la question à la Cour suprême afin qu'elle prenne une décision et c'est tout. Soit dit en passant, je ne suis pas avocat.

Le sénateur Tannas : Moi non plus.

Le sénateur Mercer : Et, selon moi, la dernière chose dont on a besoin, c'est d'avoir plus d'avocats.

Le sénateur Tannas : Pourquoi ne pas adopter la mesure provisoire et, en même temps, demander un renvoi à la Cour suprême?

Le sénateur Mercer : Je ne suis pas entièrement contre cette idée, mais si vous voulez réellement faire avancer les choses, mon projet de loi y parvient très bien. Il oblige quelqu'un à répondre à la question qui lui a été posée. Tant qu'à rester les bras croisés à attendre, nous pourrions suivre les recommandations du comité, car je sais qu'il a fait de l'excellent travail, et je vous suis reconnaissant pour bon nombre des recommandations que vous avez formulées, mais dans ce cas-ci, je crois que ma recommandation viendrait combler quelques lacunes, et si elle est rejetée, au moins, nous avons d'autres avenues.

Le sénateur Tannas : Très bien. Le sénateur McIntyre a parlé des fonctions supplémentaires. Envisagez-vous un renforcement du rôle du vice-président, qui découle du fait qu'on élit cette personne? Y a-t-il quelque chose que l'on peut faire à cet égard, selon vous, ou est-ce uniquement pour remplacer le Président lorsqu'il le faut?

Senator Mercer: Currently I think that last comment is it, but I think there is an opportunity to develop a greater role. As this chamber changes and we evolve — and we are evolving, for better or worse, I think generally for the better — there could very well be a greater role for the Deputy Speaker. I think that he or she could be doing much more.

Senator McIntyre and Senator Lankin raised the issue of the other duties of the Speaker of the Senate that are diplomatic, and there may be a need to do that. I don't see any problem in doing that, but I think that has to happen in consultation with the Speaker and with the 104 other members of the chamber.

Senator Stewart Olsen: Thank you for your bill. It's quite thought-provoking. I come from this being really ignorant about it, and so I'm asking you a question. From Senator Joyal's comments, whoever recommends the Speaker to the Governor General, as long as the Governor General appoints that person, I'm not sure we're in a constitutional mess at all. I just think he's still appointing, so I'm not sure why it's a constitutional problem.

The other thing is why on earth do we have to ask a Privy Councillor for permission? Going to your thought process, you just go ahead and elect someone, and you either take it directly to the Governor General or you ask the Prime Minister to take it to the Governor General.

Senator Cools: It doesn't work like that.

Senator Stewart Olsen: I'm not sure why we have to get all the permissions. If you could answer that, I would be very grateful.

Senator Mercer: I'm with you. I don't know why we have to ask everyone. However, recognizing traditions, I would suggest that if we followed my bill and we went to that process, that one of the wrinkles at the very end would be that we would leave the chamber and recommend that Senator X will be our Speaker. We would deliver that message to His Excellency or Her Excellency and say, "Here is who we want as our Speaker." We would exclude in this process talking to our friends down the hall in the other place. We would go directly to the Governor General, as we can, and say, "Your Excellency, here is who we have elected Speaker," and the Governor General would then say, "I appoint Senator Stewart Olsen as the Speaker of the Senate." And it would be just a formality that he or she would accept the recommendation of the members of the Senate. That's where I come from.

Senator Greene: When I walked into this room, I looked upon your bill as a challenge to our recommendation, in that it was an either/or situation. Either we have your bill or we have our recommendation, but I realize that it's not either/or. It might be an interim step, as Senator Eggleton says, or it might not be an interim step. Our recommendation might be as much as we can do if your bill doesn't survive.

Le sénateur Mercer : À l'heure actuelle, je pense que nous avons l'occasion d'élargir le rôle du vice-président. Au fil de notre évolution — car nous évoluons toujours, pour le meilleur ou pour le pire, mais de façon générale, je crois que c'est pour le mieux —, le vice-président pourrait vraisemblablement jouer un plus grand rôle. J'estime qu'il pourrait en faire davantage.

Les sénateurs McIntyre et Lankin ont soulevé la question des autres fonctions qui incombent au Président du Sénat, de nature diplomatique, et c'est peut-être ce qui justifie ce rôle accru du vice-président. Je n'y vois pas d'inconvénient, mais je pense que cela doit être décidé en consultation avec le Président et les 104 sénateurs.

La sénatrice Stewart Olsen : Je vous remercie pour votre projet de loi qui donne vraiment matière à réflexion. Il se trouve que je suis assez ignorante à ce sujet, pour être honnête, c'est pourquoi je vais vous poser une question. Du point de vue du sénateur Joyal, peu importe qui fait la recommandation au gouverneur général, pourvu que ce soit le gouverneur général qui nomme le Président, je ne vois pas en quoi c'est un problème constitutionnel.

L'autre chose que j'aimerais savoir, c'est pourquoi nous devons demander la permission à un membre du Conseil privé pour aller de l'avant. Si on suit votre réflexion, on va de l'avant et on élit un Président, puis on en fait mention au gouverneur général directement ou on demande au premier ministre de le faire.

La sénatrice Cools : Cela ne fonctionne pas comme ça.

La sénatrice Stewart Olsen : Je ne comprends pas pourquoi il faut obtenir toutes ces permissions. Par conséquent, si vous pouviez répondre à cette question, ce serait très apprécié.

Le sénateur Mercer : Je suis de votre côté. Je ne vois pas pourquoi il faut demander la permission à tout le monde. Il y a des usages à respecter, mais je dirais que si on adoptait mon projet de loi et qu'on en arrivait à ce processus, le seul petit problème, c'est qu'à la toute fin, le Sénat devrait recommander qu'un tel sénateur soit nommé Président. Nous transmettrions ensuite ce message à Son Excellence en disant : « Voici qui nous voulons comme Président. » Ainsi, nous ne ferions pas intervenir la Chambre des communes ni nos collègues de l'autre côté. Nous nous adresserions directement au gouverneur général en lui disant : « Votre Excellence, voici qui nous avons élu comme Président », puis le gouverneur général répondrait : « Je nomme la sénatrice Stewart Olsen Présidente du Sénat. » Et ce serait à ce moment-là une simple formalité. Le gouverneur général accepterait la recommandation des sénateurs.

Le sénateur Greene : Quand je suis entré dans cette pièce, je voyais votre projet de loi comme une contestation de notre recommandation, et je croyais qu'il fallait choisir entre votre projet de loi et notre recommandation, mais je me rends que nous n'avons pas nécessairement à choisir entre les deux. Il pourrait y avoir une solution provisoire comme le sénateur Eggleton l'a dit, ou pas. Notre recommandation est peut-être le mieux que l'on puisse faire si votre projet de loi ne survit pas.

I certainly support our recommendation, because I think it is the best we can do within the confines of the Constitution, as we understand it, but I also support it on the basis that in all the recommendations we have, as they are a basis of hard-won, in many cases, compromises won around the table, and I support the compromises we have all made. I've made a lot of them, I know.

If I can boil this down to a question — and it's kind of a non-question in a sense — basically what you're saying is it can't hurt us to ask the question; right? It can't hurt us to pursue your bill. In the absence of your bill, supposing we, in the end, come to a vote in the chamber on our recommendation, will you be supporting both our recommendation and your bill, when it comes down to it?

Senator Mercer: I haven't heard the debate on the changes recommended. I've obviously read the changes. You've asked me to make a decision that I was hoping I could put off or was actually hoping I wouldn't have to make.

I think an interim measure is better than no measure.

Senator Greene: Right.

Senator Mercer: However, I think my bill brings it to a final decision as opposed to an interim decision. The interim decision would be better than what we have now, but that still doesn't satisfy me as a parliamentarian or as a Canadian trying to change this place. I don't think that changes the place.

I can see in the future a conflict between the man or woman walking by the Prime Minister's chair and this chamber, and we have had that in the past. When I came here, the majority was very heavily on one party, but prior to my arrival it had been the other way, even though the government had been different. Even though parties are taking a temporary backseat, I would argue that we could get into a conflict between the Prime Minister and the chamber. This removes any conflict with the Prime Minister. The Prime Minister can not like our Speaker, but guess what, it's our Speaker. It's not the one he appointed.

I would suggest that, ultimately, when we elect our Speaker, that it would be a recommendation to the Governor General and he or she would follow our recommendation as he or she currently follows the recommendation from the Prime Minister. We would just remove the Prime Minister from the process.

Senator Greene: So do I understand you to say that you will support our recommendation in the chamber as well as, of course, your own bill?

Senator Mercer: I would rather that we only deal with mine, but if we have to deal with both, then obviously I'd rather have half a glass of water than none.

Chose certaine, j'appuie notre recommandation, car je pense que c'est ce qu'on peut faire de mieux dans les limites de la Constitution, selon notre interprétation, mais je l'appuie aussi au motif que toutes les recommandations que nous avons formulées sont le résultat de compromis difficilement atteints, et c'est quelque chose que j'appuie énormément. J'ai moi-même fait beaucoup de compromis.

Si je peux résumer cela à une seule question — et à bien des égards, ce n'est pas vraiment une question — ce que vous dites, en gros, c'est que cela ne peut pas nous faire de tort de poser la question, n'est-ce pas? Cela ne peut pas nous nuire de donner cours à votre projet de loi. En l'absence de votre projet de loi, supposons qu'on doive voter en Chambre sur la recommandation du comité, allez-vous appuyer notre recommandation et votre projet de loi à la fois?

Le sénateur Mercer : Je n'ai pas pris connaissance des débats sur les changements recommandés. Évidemment, j'ai lu les changements recommandés. Vous me demandez de prendre une décision que j'aurais préféré prendre plus tard ou ne pas prendre du tout.

Je crois qu'une mesure intérimaire vaut mieux que rien du tout.

Le sénateur Greene : Oui.

Le sénateur Mercer : Toutefois, à mon avis, mon projet de loi mène à une décision définitive plutôt qu'à une décision intérimaire. Une décision intérimaire serait mieux que ce que nous avons en ce moment, mais en tant que parlementaire ou Canadien qui tente de changer la façon dont fonctionne le Sénat, cela ne me satisfait guère. Je ne crois pas que cela changerait le Sénat.

Je peux entrevoir un conflit entre un homme ou une femme marchant près du siège du premier ministre et de cette Chambre-ci... cela s'est déjà produit. Lors de mon arrivée au Sénat, la très grande majorité des sénateurs appartenaient à un parti en particulier, mais avant mon arrivée, c'était le contraire, même si le gouvernement était différent. Même si les partis sont temporairement relégués au siège du passager, je crois qu'il pourrait y avoir un conflit entre le premier ministre et le Sénat. Ce projet de loi élimine tout conflit avec le premier ministre. Le premier ministre peut ne pas aimer le Président du Sénat, mais c'est notre Président, et non le sien.

À mon avis, en fin de compte, pour l'élection du Président du Sénat, il faudrait faire une recommandation au gouverneur général qui suivrait notre recommandation, comme il suit celle du premier ministre à cet égard. On ne ferait que retirer le premier ministre de l'équation.

Le sénateur Greene : Donc, si j'ai bien compris, vous appuieriez à la fois la recommandation du Sénat et votre projet de loi?

Le sénateur Mercer : J'aimerais mieux que l'on ne retienne que mon projet de loi, mais s'il faut soutenir les deux options, je préfère de loin un verre à moitié plein qu'un verre à moitié vide.

Senator Greene: Agreed, thank you.

Senator Frum: Senator Mercer, I'm largely in sympathy with what you are trying to achieve, although I am persuaded by Senator Joyal's argument that the best way to go about this is through the recommendations in the sixth report rather than a bill that requires constitutional amendments.

I would like to better understand why you think this reform is so important. I heard your response just now to Senator Greene, but if the goal is to achieve greater independence of the Senate Speaker from the government of the day, I also heard you say that you think that the diplomatic role and the order of precedence for the Senate Speaker should remain the same. I don't know how a Speaker could have a diplomatic role that is not in harmony with the government, the Prime Minister and the foreign minister. It has to be.

Senator Mercer: Senator, in the past 10 years and up until last year, there was a government in power that I was not in agreement with. You know where I stand, politically, and I have an opinion on a lot of things. However, when I travelled on parliamentary business, for example with parliamentary associations — particularly when I recall my frequent trips to the United States for the Canada-United States Inter-Parliamentary Group and I visited senators and congressmen and met with people down there — when I was there, I was representing Canada. Whether I liked the policy or didn't like the policy, it was the policy — in this case of the Harper government — that I was proposing and supporting. It wasn't easy sometimes for me, but I remember a specific incident when we were visiting a senator in Washington. It was me, a New Democrat MP and another Conservative senator. That Conservative senator was not a big supporter of Mr. Harper, so three people in the room were not really big fans of that government, but we were there following the diplomacy. That's what we do.

When Senator Wells and I were in Slovenia and the Czech Republic together, Senator Wells and I don't agree on all policy issues but we were there. That's our job. And if you can't accept that, then you shouldn't accept the job.

Senator Frum: I think that's a very honourable position you're stating and it's the correct one and I do appreciate that. But you did say in a previous answer that when senators are thinking about who to choose and vote for as the Speaker, that they should be mindful — I don't have your exact words — of the diplomatic role and how that individual might play that role. What that says to me is you're really saying that senators should be selecting somebody who can work closely with the government.

Le sénateur Greene : Je suis d'accord avec vous. Merci.

La sénatrice Frum : Sénateur Mercer, de façon générale, je comprends ce que vous tentez de faire, mais je suis d'accord avec le sénateur Joyal que la meilleure façon de procéder, c'est de respecter les recommandations qui figurent dans le sixième rapport plutôt que d'adopter un projet de loi qui exige des modifications constitutionnelles.

J'aimerais mieux comprendre pourquoi, selon vous, cette réforme est si importante. J'ai entendu votre réponse aux questions du sénateur Greene, mais si l'objectif est d'accroître l'indépendance du Président du Sénat par rapport au gouvernement au pouvoir... Vous dites également que le rôle diplomatique et l'ordre de préséance du Président du Sénat devraient demeurer inchangés. Je ne comprends pas comment le Président du Sénat pourrait jouer un rôle diplomatique qui ne correspondrait pas à la position du gouvernement, du premier ministre et du ministre des Affaires étrangères. Ce rôle et cette position doivent être en harmonie.

Le sénateur Mercer : Sénatrice, au cours des 10 dernières années, jusqu'à l'an dernier, nous avions au pouvoir un gouvernement avec lequel je n'étais pas d'accord. Vous connaissez mes allégeances politiques et j'ai une opinion à partager sur beaucoup de choses. Toutefois, lors de mes déplacements dans le cadre d'affaires parlementaires, par exemple avec diverses associations parlementaires — notamment dans le cadre de mes nombreux voyages aux États-Unis pour le Groupe interparlementaire Canada-États-Unis pour y rencontrer sénateurs et membres du Congrès, notamment —, je représentais le Canada. Le fait d'aimer ou non la politique de l'heure — dans ce cas, celle du gouvernement Harper — n'avait pas d'importance; mon travail était de proposer et de soutenir cette politique. Ce n'était pas toujours facile. Je me souviens d'une rencontre en particulier avec un sénateur américain, à Washington. Nous étions trois : moi, un député néo-démocrate et un sénateur conservateur qui n'était pas un grand partisan de M. Harper. Donc, trois représentants qui n'étaient pas de grands partisans du gouvernement au pouvoir. Toutefois, nous devions respecter la politique établie, car c'est notre responsabilité.

Lorsque le sénateur Wells et moi nous sommes rendus en Slovaquie et en République tchèque, nous ne nous entendions pas sur toutes les questions politiques, mais nous étions là pour faire notre travail. Si les sénateurs ne sont pas disposés à faire cela, ils ne devraient pas accepter de faire ce travail.

La sénatrice Frum : Je crois que vous adoptez une position très honorable, et c'est la bonne, à mon avis. Merci. Toutefois, vous dites que dans leur réflexion sur le choix du Président du Sénat, les sénateurs devraient tenir compte — je ne me souviens pas de vos paroles exactes — du rôle diplomatique du Président et comment celui-ci pourrait jouer ce rôle. Cela me dit que, selon vous, les sénateurs devraient choisir quelqu'un apte à travailler étroitement avec le gouvernement.

Senator Mercer: No, I would rather look at it this way: I think we should select someone who would be a better representative of both the chamber and of Canadians. We could appoint a Speaker tomorrow and the government could fall and there would be a new government in 30 days. We'd still have the same Speaker.

Senator Frum: Would we?

Senator Mercer: With due process. We could end up with the same Speaker with a different government. My picture of a Speaker is a person who can work within the system to support Canadian diplomacy, whatever the Canadian diplomatic policy might be on an issue at the time.

We travel now around the globe. I talked to somebody recently who was at a NATO meeting. One of their jobs was talking about the NATO issue, but the second part of their job was also to talk about votes from their country for Canada's seeking a seat on the UN Security Council. Some of our colleagues — you may be one of them, I don't know — may not like that, but you do it. That's what your job is. You're speaking on behalf of Canada.

Senator Frum: It's a very principled position, but the reality is that people would have to put their names forward for this position. By definition, there will be a self-selection process. Because of this very large diplomatic role of the Speaker, the self-selection process means that you will understand that part of your job is to promote the government's foreign policy positions. How much of a reform is this really? The Speaker will end up reflecting the government of the day, no matter how you slice it.

Senator Mercer: He or she would be required to do that, but we're all required to do that or we don't, or shouldn't, participate.

Senator Frum: Understood. That means some people won't participate.

Senator Mercer: If I were to have gone to a Canada-U.S. meeting in the past 10 years and sat there and spouted Liberal Party policy, that would be wrong. I can do that at the bar with people after the meeting, but if I'm sitting in front of an American congressman or senator, my job is to consider our objective — we always talk about our objectives when we go to these meetings — and I promote the government. That's the government that the people have elected and have determined what that policy is.

The same would apply to the Speaker, but the Speaker has a different, much more senior and influential role in terms of things that are not that controversial: continuing building friendships between us and other countries and alliances around the world. Many times, I think the Speaker probably tries to avoid the conflicts. It's wise to do and it makes it easier, but we haven't had any major conflicts lately.

Le sénateur Mercer : Non. Je dirais plutôt que nous devrions choisir quelqu'un capable de bien représenter le Sénat et les Canadiens. Si nous nommons un Président, que le gouvernement tombe et qu'il est remplacé par un nouveau gouvernement dans les 30 jours, nous aurions le même Président.

La sénatrice Frum : Vraiment?

Le sénateur Mercer : En respectant le processus établi, nous pourrions avoir le même Président avec un gouvernement différent au pouvoir. Selon moi, le Président doit être capable de s'adapter au système pour soutenir la politique diplomatique canadienne sur une question donnée, quelle que soit cette politique diplomatique.

Nous nous rendons partout dans le monde. Je me suis entretenu récemment avec un des participants à une réunion de l'OTAN. Une de ses responsabilités était d'échanger sur la question de l'OTAN, mais aussi de discuter du vote de leur pays quant à la candidature du Canada à un siège au sein du Conseil de sécurité de l'ONU. Certains de nos collègues — peut-être même vous, je l'ignore — n'aiment peut-être pas cela, mais cela fait partie de notre travail. Nous nous exprimons au nom du Canada.

La sénatrice Frum : C'est largement une position de principe, mais, en réalité, les gens devront soumettre leur candidature au poste. Par définition, il y aura un processus d'autosélection. En raison du rôle diplomatique très important que joue le Président du Sénat, les candidats potentiels doivent comprendre qu'une partie du travail consiste à promouvoir les positions du gouvernement en matière de politique étrangère. Dans quelle mesure cette mesure législative constitue-t-elle une réforme? Quelle que soit la façon dont nous procédons, le Président doit respecter la position du gouvernement au pouvoir.

Le sénateur Mercer : Oui, mais c'est une responsabilité que nous partageons tous, sinon, nous ne devrions pas proposer notre candidature.

La sénatrice Frum : D'accord. Cela signifie que certains ne se présenteront pas.

Le sénateur Mercer : J'aurais eu tort, au cours des 10 dernières années, de faire la promotion de la politique du Parti libéral lors des réunions Canada-États-Unis. Je peux le faire autour d'un verre après la réunion, mais en présence d'un sénateur ou d'un membre du Congrès américain, je dois tenir compte de notre objectif — nous discutons toujours de nos objectifs avant de participer à ces réunions — et faire la promotion du gouvernement au pouvoir. C'est le gouvernement que les citoyens ont élu et c'est lui qui dicte la politique.

La même règle s'applique au Président du Sénat, mais ce dernier a un rôle d'influence de plus haut niveau sur des sujets qui ne sont pas aussi controversés : continuer de nouer des amitiés et de former des alliances entre le Canada et d'autres pays. Je crois que le Président du Sénat tente, bien souvent, d'éviter les conflits. C'est une sage décision et cela facilite les choses, mais nous n'avons connu aucun conflit important dernièrement.

Senator Cools: Thank you, Senator Mercer, for coming before us. I thank you for all the supreme work that you've done in preparing this bill, but I must tell you that I have great problems with it, because I see this bill as setting aside — actually, running roughshod over — many long and well-established principles. The Senate Speaker, as we know, is truly a Vice-Regal. This is a fact. The Senate Speaker is capable of representing Her Majesty all over the world.

The Senate Speaker is quite different from the House of Commons Speaker. The House of Commons Speaker is the mouth of the house, the mouth of the members. The Senate Speaker is not the mouth of the members; the Senate Speaker is the mouth of the Queen. That is why, when we are summoned to the opening of Parliament, it is the Speaker who calls people before him to tell them Her Majesty — well, her representative, the Governor General — will be coming and causes them to assemble as we do in Parliament. That's one of the few cases where the whole Parliament is in Parliament assembled, and it has to be in the Senate Chamber. It can't be anywhere else. It can't be in the House of Commons.

We keep talking about the Supreme Court judges, but you're forgetting that the Supreme Court judges are deputized as representatives of Her Majesty and they are made deputies of the Governor General when they come here to do Royal Assents. In the instance of if the Governor General were to fall ill, die or something sudden like that, it's the Chief Justice of the Supreme Court who will carry the job — I think it's called the administrator — and will take over the actual position of Governor General and function in that way.

I think that the Senate Speaker, as I said before, is an entirely different creature than the House of Commons Speaker. The House of Commons member is the mouth of the members but the Senate Speaker in the Senate is the mouth of Her Majesty. We have to remember the Senate is the upper and the royal house. It is the Senate. When Her Majesty comes or the Governor General comes, they must come to the royal house. That's why it's red and not green.

I just don't understand how we can simply ignore these principles. Even in the United States of America, which has always had an anti-monarchist element, their Constitution recognizes that their President of the Senate should be in the form of a vice regal. The United States of America Vice President is the President of the Senate of the United States of America. The Americans have maintained that tradition quite purely. This is the strange thing about the American Revolution and the American Constitution. They're very radical and in many instances remarkably mundane and loyal to very old customs.

There's no deputy Speaker. There's a Speaker *pro tempore*. The position of Speaker is never, ever deputized to the Speaker *pro tempore*.

Senator Joyal: He is officer of the Crown and cannot be deputized.

La sénatrice Cools : Merci, sénateur Mercer, d'avoir accepté notre invitation. Merci également pour tous les efforts que vous avez déployés pour préparer ce projet de loi. Cependant, je dois vous dire que j'ai de la difficulté avec cette mesure législative, car je crois qu'elle met de côté — en fait, elle passe outre — de nombreux principes de longue date. Comme vous le savez, le Président du Sénat est en fait un vice-royal. Le Président du Sénat peut représenter Sa Majesté partout dans le monde.

Le Président du Sénat et le Président de la Chambre des communes sont très différents. Le Président de la Chambre des communes s'exprime au nom des députés, alors que le Président du Sénat s'exprime au nom de la reine. C'est la raison pour laquelle c'est lui qui convoque les gens concernés à l'ouverture du Parlement pour leur dire que Sa Majesté —, enfin, son représentant, le gouverneur général — vient s'adresser à eux. C'est l'une des seules fois où tous les membres du Parlement sont réunis, et ce, dans la Chambre du Sénat, et non ailleurs. Ils ne peuvent être réunis dans la Chambre des communes.

On parle beaucoup des juges de la Cour suprême, mais vous oubliez que ces juges sont des représentants de Sa Majesté et qu'ils sont députés du gouverneur général lorsqu'ils viennent donner la sanction royale. Si le gouverneur général devait tomber malade ou mourir, par exemple, c'est le juge en chef de la Cour suprême qui prendrait sa place — je crois qu'on l'appelle alors l'administrateur — et qui occuperait les fonctions de gouverneur général.

Comme je l'ai dit, le Président du Sénat et le Président de la Chambre des communes sont très différents. Le Président de la Chambre des communes s'exprime au nom des députés, alors que le Président du Sénat s'exprime au nom de la reine. N'oublions pas que le Sénat est la Chambre haute, la Chambre royale. C'est le Sénat. Lorsqu'elle nous rend visite, la reine vient dans la Chambre royale. C'est la même chose pour le gouverneur général. C'est la raison pour laquelle la Chambre du Sénat est rouge, et non verte.

Je n'arrive pas à voir comment nous pourrions ignorer ces principes. Même aux États-Unis, où il y a toujours eu une attitude antimonarchiste, la Constitution reconnaît que le Président du Sénat américain est un vice-royal. Le vice-président des États-Unis est le Président du Sénat américain. Les Américains ont conservé cette tradition. C'est ce qu'il y a d'étrange, quand on considère la révolution américaine et la Constitution des États-Unis. Les Américains sont très radicaux, mais, dans de nombreux cas, ils sont remarquablement terre-à-terre et loyaux envers les anciennes coutumes.

Le Sénat canadien n'a pas de vice-président; il a un Président intérimaire. Le poste de Président du Sénat n'est jamais, au grand jamais, député au Président intérimaire.

Le sénateur Joyal : C'est un officier de la Couronne et il ne peut être député.

Senator Cools: That is it. He represents the Crown in the Senate. At all times, our system says that we must have the representatives this way. The House of Commons is based on rep by pop. The Fathers of Confederation tossed this out, worked it out and abided by it. The House of Commons is based on representation by population. That is why they can elect their House of Commons Speaker. The Senate is not.

The Senate is a totally different institution and we just can't decide one day that, well, this doesn't sound good so let's try a new thing. Constitutions do not work by trying new possibilities. As a matter of fact, constitutions do not like novelties at all.

I'm having difficulty conceptualizing how this can be achieved. I thought of raising this, but I didn't want to upset you: First of all, any issue that touches what we call the law of the prerogative or requires Royal Consent — and Senator Joyal and I used to raise a lot of those and won on many points. This bill should not properly be before us without the agreement of the Governor General that it should go ahead. Only a minister of the Crown can give such agreement in the two chambers.

Senator Mercer: Senator Cools, we have had that discussion here this afternoon, and I fully agree that we do need to have consent, but the suggestion has been made that we proceed with this bill up to the point where we're going to vote in third reading, and then we seek consent and I assume we will get consent.

Senator Cools: Consent from whom?

Senator Mercer: You said we need consent from a Privy Councillor. I would suggest —

Senator Cools: Not a Privy Councillor. It's a representative of Her Majesty. It has to be a minister; only a minister can declare Royal Consent in either house.

Senator Mercer: Right. The issue is that even in Westminster, the House of Lords elects their Speaker by votes of members of the lords.

Senator Cools: It's a different house.

Senator Mercer: This place is changing. Whether we want it to change or not, it's going to change. We need to evolve. My recommendation is that if we were to follow my bill and we have the election, the election can be in the form of our recommendation to His or Her Excellency, as you pointed out.

Senator Cools: No, it can't be. You can't do that.

Senator Mercer: You know what? Why can't we? Why can't with we try?

Senator Cools: Because it is outside the scope of the law that we must abide by.

La sénatrice Cools : Exactement. Il représente la Couronne au Sénat. Selon notre système, c'est ainsi que nous devons procéder en tout temps. La Chambre des communes s'appuie sur la représentation selon la population. Les Pères de la Confédération l'ont proposée, ils ont établi le format et l'ont respecté. La Chambre des communes s'appuie sur la représentation selon la population. C'est la raison pour laquelle les députés peuvent élire le Président de la Chambre des communes. C'est différent au Sénat.

Le Sénat est une institution complètement différente. Nous ne pouvons pas décider soudainement que la formule actuelle ne convient plus et qu'il faut essayer quelque chose d'autre. Les constitutions ne sont pas établies en essayant des choses. D'ailleurs, les constitutions n'aiment pas les nouveautés.

J'ai de la difficulté à concevoir comment nous pourrions faire ce que vous proposez. J'ai pensé soulever la question, mais je ne voulais pas vous offenser. D'abord, toute question qui concerne ce que nous appelons la loi de la prérogative ou qui demande un consentement royal — le sénateur Joyal et moi avons soulevé beaucoup de questions semblables et avons eu raison sur bien des points. Ce projet de loi ne devrait pas être soumis au vote du Sénat avant que le gouverneur général ne l'autorise. Seul un ministre de la Couronne peut accorder une telle autorisation dans les deux Chambres.

Le sénateur Mercer : Sénatrice Cools, nous en avons parlé cet après-midi. Je sais qu'un consentement est nécessaire, mais il a été proposé de poursuivre l'étude de ce projet de loi jusqu'à l'étape du vote à la troisième lecture. Nous demanderons le consentement à ce moment et j'imagine que nous l'obtiendrons.

La sénatrice Cools : Le consentement de qui?

Le sénateur Mercer : Vous dites que nous devons obtenir le consentement d'un des membres du Conseil privé. Je propose...

La sénatrice Cools : Pas d'un membre du Conseil privé, d'un représentant de Sa Majesté. Il faut le consentement d'un ministre d'État; seul un ministre d'État peut donner un consentement royal dans l'une ou l'autre des Chambres.

Le sénateur Mercer : D'accord, mais même dans le système Westminster, ce sont les lords qui élisent le Président de la Chambre des lords.

La sénatrice Cools : C'est une Chambre différente.

Le sénateur Mercer : Qu'on le veuille ou non, notre Sénat est en train de changer. Nous devons évoluer. Ce que propose mon projet de loi, c'est de procéder à une élection et de recommander à Sa Majesté d'accepter le choix des membres, comme vous l'avez souligné.

La sénatrice Cools : Non, on ne peut pas. On ne peut pas faire cela.

Le sénateur Mercer : Et pourquoi pas? Pourquoi ne pouvons-nous pas essayer?

La sénatrice Cools : Parce que cela dépasse la portée de la loi que nous devons respecter.

The Chair: We have Senator Mercer presenting his bill. Your points are well taken. Keep in mind there's another step to this in terms of clause by clause and reporting it back. All of that will be done.

Senator Tardif: Thank you, Senator Mercer, for being here. As expressed by many colleagues, I totally support the intention of the bill to elect a Speaker. However, I'm trying to reconcile comments made by Senator Joyal with regard to the need for Royal Consent and your bill, Senator Mercer. If I understand correctly, we need consent for a change to the powers of the office of the Governor General. In doing so, we would need some form of provincial consent. Where do you see the role of the provinces as this bill goes forward, should it go forward?

Senator Mercer: I would suggest that we avoid that by the fact that what we're doing is recommending a name to the Governor General, the same as the Prime Minister recommends a name to the Governor General, to appoint as Speaker. The Speaker is appointed by the Governor General. He or she takes the recommendation currently from the council and the cabinet; i.e., the Prime Minister. I suggest that not change. What would change is that they would not take the recommendation from the cabinet; they would take that recommendation from the members of the Senate. We remove it.

A person's appointment authority that I see us removing is not Her Majesty's, not the Governor General's but the Prime Minister's. We're moving that over to us making a recommendation, not the Prime Minister. That is the principle that's really involved. It's not Her Majesty. It's not the Governor General. It's the Prime Minister. That's whose power we are removing. We're shifting that to the chamber, to all of us.

Senator Joyal: On that very point, you would change 200 years of constitutional convention to which the only authority recognized being in capacity to advise the Governor General on the exercise of the power of the Crown is the Prime Minister.

Let me finish explaining that to you. Only the Prime Minister can advise the Governor General, as section 34 stands, to appoint the Speaker of the Senate. The Governor General is not allowed under constitutional convention to seek the advice of anyone else but the Prime Minister, because this is a power of the Crown.

It's not me who has established that. It's the longstanding practice of constitutional convention. You're asking us to think that we're going to be able to change the secular constitutional convention that only the Prime Minister advise the Governor General. It's a very steep mountain to climb, in my opinion, to contend that would be something the Senate could do.

The other point that I would like to submit is that the Senate cannot send a reference to the Supreme Court to check the constitutionality of the bill you propose. Only the Governor-in-

Le président : Le sénateur Mercer présente son projet de loi. Les points que vous soulevez sont bien notés. N'oubliez pas qu'il y aura l'étude article par article et que nous devons ensuite faire rapport. Toutes ces étapes seront respectées.

La sénatrice Tardif : Merci, sénateur Mercer, d'être ici. Comme bon nombre de mes collègues, j'appuie ce projet de loi sur l'élection du Président du Sénat. Toutefois, je tente de faire un rapprochement entre les commentaires du sénateur Joyal concernant la nécessité d'obtenir un consentement royal et cette mesure législative. Si j'ai bien compris, nous devons obtenir un consentement pour modifier les pouvoirs du bureau du gouverneur général. Ainsi, nous aurions besoin du consentement des provinces, d'une façon ou d'une autre. Si ce projet de loi est adopté, quel serait, selon vous, le rôle des provinces?

Le sénateur Mercer : Nous évitons cette question, car nous recommandons au gouverneur général un candidat au poste de Président du Sénat, comme le fait le premier ministre. Le Président du Sénat est nommé par le gouverneur général, sur la recommandation du Conseil privé et du Cabinet, donc, du premier ministre. Je propose de maintenir ce processus de nomination, sauf qu'au lieu que ce soit le Cabinet qui propose un candidat, je propose que ce soit les sénateurs qui s'en chargent. Nous retirons le Cabinet de l'équation.

Je ne recommande pas de retirer le pouvoir de nomination à Sa Majesté ou au gouverneur général, mais bien au premier ministre. Je propose que ce soit les sénateurs qui recommandent un candidat à la présidence du Sénat plutôt que le premier ministre. C'est de cela qu'il est question. Cela ne concerne ni Sa Majesté ni le gouverneur général, mais bien le premier ministre. Je propose de retirer au premier ministre le pouvoir de recommandation et de donner ce pouvoir aux sénateurs.

Le sénateur Joyal : Sur ce point, vous mettriez fin à 200 ans de convention constitutionnelle voulant que le premier ministre soit la seule personne autorisée à faire une recommandation au gouverneur général en ce qui concerne l'exercice du pouvoir royal.

Permettez-moi de terminer mon explication. Conformément à l'article 34 actuel, seul le premier ministre peut recommander au gouverneur général de nommer le Président du Sénat. La convention constitutionnelle n'autorise pas le gouverneur général à demander conseil à une personne autre que le premier ministre, car il s'agit d'un pouvoir de la Couronne.

Ce n'est pas moi qui ai fixé cette règle. Il s'agit d'une pratique de longue date au titre de la convention constitutionnelle. Vous nous demandez de penser que nous allons être en mesure de modifier la convention constitutionnelle laïque voulant que seul le premier ministre fasse des recommandations au gouverneur général. J'estime que c'est tout un défi de prétendre que c'est quelque chose que le Sénat pourrait faire.

L'autre argument que j'aimerais faire valoir est que le Sénat ne peut pas soumettre la question à la Cour suprême pour vérifier la constitutionnalité du projet de loi que vous proposez. Seul le

Council, through a decision of the government, can determine the question that will be sent to the court. If the government is amicable to your proposal, the government can refer it to the Governor-in-Council to have a decision formalized. Then the question is sent to the Supreme Court. But the Senate has no status to send a Senate bill to the Supreme Court, according to section 53 of the Supreme Court Act. It's not me who decided that; it's longstanding jurisprudence.

Senator Mercer: Senator Joyal, 200 years of constitutional authority is a long time, but that doesn't make it right today. In 1982, Senator Joyal, you were part of the process that also threw out some convention in this country, when we liberated the Constitution from Westminster and moved it here.

It changed in 1982. There's absolutely no reason it can't change in 2017 or 2016. There's no reason we can't do that. So I don't let 200 years stand in my way, and you shouldn't let 200 years stand in your way.

Senator Eggleton: I don't see anything in this bill that says that the election of the Speaker by the members of the Senate would then be sent to the Governor General for approval.

Senator Joyal: It's not me who said that.

Senator Eggleton: It's not in the bill.

Senator Joyal: That's what Senator Mercer said.

Senator Eggleton: Yes, but there's nothing in the bill that says that. It's a draft bill, and it doesn't say that.

Senator Mercer: But if it's the desire of the chamber, then it can certainly be amended do that.

Senator Eggleton: I think he's trying to catch you in a trap.

Senator Mercer: Senator Joyal would never do that to me.

Senator Eggleton: The original bill is that we would select our own Speaker, the same with the House of Lords. There isn't anybody closer to the Queen than the House of Lords. They elect their own Speaker, and I don't think the Queen finds that objectionable. I don't see why the Governor General would object to the power resting in the hands of the Senate.

I don't think the kind of functions the Speaker would do are relevant to this bill or to the discussion today. It's relevant overall and should have a separate discussion.

This bill is simply we should be selecting our own Speaker, and I think we should stick to that. If we want to have some other examination of what his terms of reference and powers are, fine. The person is a non-partisan position. They're not there as the mouthpiece of the government. They're there as the mouthpiece of the Queen, if you will, of the Crown. Even the current Speaker calls himself an independent.

gouverneur en conseil, par le truchement d'une décision du gouvernement, peut déterminer la question qui sera soumise à l'examen de la cour. Si le gouvernement accueille favorablement votre proposition, il peut la renvoyer au gouverneur en conseil pour qu'une décision soit officialisée. La question sera ensuite envoyée à la Cour suprême. Cependant, l'article 53 de la Loi sur la Cour suprême prévoit que le Sénat n'est pas en position de soumettre un projet de loi sénatorial à la Cour suprême. Ce n'est pas moi qui en ai décidé ainsi; il s'agit de jurisprudence de longue date.

Le sénateur Mercer : Sénateur Joyal, c'est long, 200 ans de pouvoir constitutionnel, mais cela ne veut pas dire que ce soit approprié de nos jours. En 1982, vous avez participé au processus qui a aussi modifié certaines conventions dans ce pays, lorsque nous avons rapatrié la Constitution qui se trouvait à Westminster.

La Constitution a changé en 1982. Il n'y a absolument aucune raison qu'elle ne puisse pas le faire en 2017 ou en 2016. Rien ne nous empêche de la modifier. Alors, je ne me formalise pas de ces 200 années et vous ne devriez pas le faire non plus.

Le sénateur Eggleton : Je ne vois rien dans ce projet de loi qui dise que le résultat de l'élection du Président par les sénateurs serait ensuite soumis à l'approbation du gouverneur général.

Le sénateur Joyal : Ce n'est pas moi qui l'ai dit.

Le sénateur Eggleton : Ce n'est pas le projet de loi.

Le sénateur Joyal : C'est ce que le sénateur Mercer a dit.

Le sénateur Eggleton : Oui, mais il n'y a rien à ce sujet dans le projet de loi. Il s'agit d'une ébauche, et elle n'en fait pas mention.

Le sénateur Mercer : Cependant, si tel est le souhait de la Chambre haute, le libellé peut être modifié pour en tenir compte.

Le sénateur Eggleton : Je pense qu'il essaie de vous piéger.

Le sénateur Mercer : Le sénateur Joyal ne me ferait jamais cela.

Le sénateur Eggleton : Le projet de loi original prévoit que nous choisissons notre propre Président, à l'instar des membres de la Chambre des lords. Personne n'est plus proche de la reine que les membres de la Chambre des lords. Ils élisent leur propre Président, et je ne pense pas que la reine trouve que ce soit répréhensible. Je ne vois pas pourquoi le gouverneur général s'opposerait à ce que le pouvoir repose entre les mains des sénateurs.

Je ne pense pas que les types de fonctions qu'assumerait le Président soient pertinents dans le contexte du présent projet de loi ou de la discussion d'aujourd'hui. Ils sont pertinents dans l'ensemble et devraient faire l'objet d'une discussion distincte.

Le présent projet de loi vise simplement à nous permettre de choisir notre propre Président, et je pense que nous devrions nous en tenir à cela. Si nous voulons nous pencher plus longuement sur son mandat et ses pouvoirs, nous pouvons le faire. Ce poste est non partisan. Le Président n'est pas le porte-parole du gouvernement, mais bien de la reine, si vous voulez, de la Couronne. Même le Président actuel se dit indépendant.

I agree with Senator Joyal that the Supreme Court, quite aside from the legal ramifications of not being able to go that route, wouldn't get us anywhere. I think the opinion you would likely get from the Supreme Court is the one that Senator Joyal gave us earlier on in the session.

If we believe this is the right thing to do, then we should press the issue. We should go forward with this bill. I accept that a Royal Consent would be needed so that therefore it should pause once it comes out of this committee before it gets third reading so that Royal Consent is sought. If it's not achieved, that's the end of the matter. But if it is achieved, then it can go ahead.

I don't see why people are going to get all upset about the Governor General, and I don't think the Governor General is going to get upset about this diminishing the power somehow of that office by this one simple thing, which is in accordance with what is already done in the House of Lords, the mother of all parliaments, and it's in accordance with what is done in the House of Commons in this country and legislatures in this country as well, all of which operate under the Crown, I might add.

The next step for this would be to get a couple of witnesses to talk about it, but not from the constitutional framework, because I think Senator Joyal has adequately covered that and I accept what he says. This would require Royal Consent prior to a third reading, and then a constitutional amendment under section 44 would proceed from there. I accept that. But the practicality of going this route might be something that there are a couple of speakers that we might hear from.

The Chair: That's exactly, Senator Eggleton, what's been going through my mind.

First of all, let me just quote the motion that was moved by Senator Cowan in December 2015:

That the Special Senate Committee on Senate Modernization be appointed to consider methods to make the Senate more effective within the current constitutional framework.

That was our mandate.

When we made a recommendation with respect to sending on five names for the Prime Minister to consider and pass on to the Governor General for approval, it was at least something. We knew that we were embarking and touching on constitutional matters, but we thought, look, in the good faith of the Prime Minister, they may just take that advice and select from the five.

We knew your bill was there. We wanted you to have the opportunity to come today and present it. You've done that, and we're going to deal with it, but we're going to have to get a little more information, and it may be a witness or two. In any event,

Je suis d'accord avec le sénateur Joyal pour dire que, abstraction faite des ramifications juridiques qui ne nous permettent pas d'envisager cette option, faire appel à la Cour suprême ne mènerait à rien. Je pense que l'opinion qu'elle nous donnerait probablement serait la même que le sénateur Joyal a formulée tout à l'heure.

Si nous croyons que c'est la bonne chose à faire, alors nous devrions insister. Nous devrions donner suite à ce projet de loi. La sanction royale est nécessaire, j'en conviens, si bien qu'on devrait prendre une pause quand le projet de loi quittera le comité avant la troisième lecture pour demander la sanction royale. Si on ne l'obtient pas, le dossier sera clos, mais si on l'obtient, on pourra donc continuer.

Je ne vois pas pourquoi les gens seraient contrariés en ce qui concerne le gouverneur général, et je ne pense pas que le gouverneur général soit vexé si on diminue, en quelque sorte, les pouvoirs de l'institution qu'il représente en faisant une légère modification, qui est conforme à ce qui se fait déjà à la Chambre des lords, la mère de tous les parlements, ainsi qu'à la Chambre des communes et dans les parlements du pays, lesquels, j'ajouterais, relèvent tous de la Couronne.

La prochaine étape dans cette démarche serait de trouver deux ou trois témoins pour en parler, mais pas du point de vue du cadre constitutionnel, car je pense que le sénateur Joyal l'a déjà couvert adéquatement, et j'accepte ce qu'il dit. Il faudrait obtenir la sanction royale avant la troisième lecture et ensuite une modification constitutionnelle au titre de l'article 44. J'en suis conscient. Cependant, si on choisit cette option, il pourrait être bon d'entendre deux ou trois intervenants concernant le côté pratique de cette option.

Le président : Sénateur Eggleton, c'est exactement ce que je me disais.

Premièrement, permettez-moi juste de citer la motion qui a été présentée par le sénateur Cowan en décembre 2015 :

Qu'un Comité spécial sur la modernisation du Sénat soit nommé pour examiner les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel.

C'était notre mandat.

Lorsque nous avons soumis cinq noms à l'examen du premier ministre pour qu'il les transmette au gouverneur général pour approbation, c'était déjà cela. Nous savions que nous touchions à des questions d'ordre constitutionnel, mais nous nous sommes dit que, de bonne foi, le premier ministre et le gouverneur général pourraient décider de suivre cette recommandation et de choisir parmi les cinq candidatures proposées.

Nous savions que le projet de loi était là. Nous voulions que vous ayez l'occasion de venir aujourd'hui et de le présenter. Vous l'avez fait, et nous allons le traiter, mais nous devons obtenir un peu plus de renseignements, si bien que nous devons peut-être

what would happen is we would ultimately do clause-by-clause of the bill, send it back, and then at third reading the Senate would determine what is or is not necessary.

As you would appreciate, having served on many committees, Senator Mercer, we want to do the best we can in determining what is right and wrong. We have an expert on the committee with a lot of experience with respect to the Constitution. We're going to defer. We're not going to do clause-by-clause today or anything like that. We will come back to this bill in the not-too-distant future. We have two professors next week. It will be dealt with. It may not be until we get back after the break.

Senator Mercer: Colleagues, I'd like to thank you for the generosity of your time and your questions. I look forward to your support when it does come time for a vote by this committee.

The Chair: Thank you for coming.

Next week we have Professor Philippe Lagassé, followed by Professor Andrew Heard, and he will be by video conference. Is there any further urgent business that you would like to bring up? It is amazing we have not run out of time.

Senator Stewart Olsen: What are the two witnesses next week going to talk about?

The Chair: The Westminster system.

Senator Stewart Olsen: Do we have to do this next week when we're trying to wrap up government business?

The Chair: It's over lunch, and you have to eat.

Senator Stewart Olsen: I'm just saying. It's one more thing to shove in when we're trying to get other stuff done.

The Chair: The problem is it's a matter of time. Today I'll stand in the Senate and ask for an extension, because we're supposed to have our final report in by December 15, and extend it to June 15. May 15 we will want our second report. I don't have to tell you when you look at the calendar how much time we have. Not a lot. I appreciate your concern, but we have got to go again next week.

We stand adjourned.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Wednesday, December 14, 2016

The Special Senate Committee on Senate Modernization met this day at 12:02 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.

faire appel à un ou deux témoins. Quoi qu'il en soit, nous finirions par procéder à l'étude article par article du projet de loi, le renvoyer et, à la troisième lecture, déterminer ce qui est ou non nécessaire.

Vous qui avez siégé à divers comités, sénateur Mercer, vous comprendrez que nous tenons à faire du mieux que nous pouvons pour déterminer ce qui est ou non correct. Au comité, nous avons un spécialiste doté d'une expérience considérable de la Constitution. Nous allons reporter l'étude article par article à plus tard. Nous reviendrons à ce projet de loi dans un avenir assez proche. Nous entendrons deux professeurs la semaine prochaine. Nous en traiterons. Cela ira peut-être après le congé des Fêtes.

Le sénateur Mercer : Chers collègues, je tiens à vous remercier de votre temps et de vos questions. Je me réjouis à la perspective d'obtenir votre appui au moment d'un vote du comité.

Le président : Merci d'être venu.

La semaine prochaine, nous accueillerons M. Philippe Lagassé, suivi de M. Andrew Heard, qui témoignera par vidéoconférence. Y a-t-il d'autres points urgents que vous aimeriez soulever? C'est incroyable que nous n'ayons pas manqué de temps.

La sénatrice Stewart Olsen : De quoi parleront les deux témoins de la semaine prochaine?

Le président : Du système de Westminster.

La sénatrice Stewart Olsen : Avons-nous à le faire la semaine prochaine alors que nous essayons de terminer les affaires émanant du gouvernement?

Le président : C'est pendant le déjeuner, et vous devez manger.

La sénatrice Stewart Olsen : C'est une simple remarque. C'est une chose de plus à traiter alors que nous essayons de terminer d'autres choses.

Le président : L'ennui, c'est que c'est une question de temps. Aujourd'hui, je vais prendre la parole au Sénat et demander une prolongation jusqu'au 15 juin, car nous sommes censés déposer notre rapport définitif le 15 décembre au plus tard. Le 15 mai, nous voudrions déposer notre second rapport. Je ne veux pas vous dire combien de temps nous avons. Nous n'en avons pas beaucoup. Je comprends vos réserves, mais nous devons remettre cela la semaine prochaine.

La séance est levée.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le mercredi 14 décembre 2016

Le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat se rencontre aujourd'hui, à 12 h 2, pour examiner les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel.

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

[English]

The Chair: We have a couple of senators who are vying to be on this committee. This is their “tryout committee,” if I can put it that way. They are Senator Dean and Senator Forest.

We hope that you’re approved for the committee. Welcome. It is an interesting committee. We look forward to your input.

Members of the committee, we are going to pass around a copy of the chart as to where we are with respect to the recommendations in Part 1 of the modernization report that was presented in the Senate. That will show you where we are with each of the individual reports. Today we are on day 15 on one and on day 14 on two others. We want to move those along today in the Senate, if we can. I will ask that these be passed around now for your information because we have been on top of this. I have written the leaders, and so on, urging them to get to it. I would rather they didn’t drop off the Order Paper.

Over the last few weeks we’ve been hearing from the different leaderships and from the different groups and caucuses. I asked them to reflect on the following questions — and each of the leaders have been posed the same questions: 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 first witness, Philippe Lagassé, Associate Professor, School of International Affairs, Carleton University.

Following Professor Lagassé’s testimony, we will be joined by a second witness, Andrew Heard, Professor, Political Science Department, Simon Fraser University, who will be appearing before us via video conference from Victoria, British Columbia.

Dr. Philippe Lagassé is Associate Professor and the William and Jeanie Barton Chair in International Affairs at the Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University.

Professor Lagassé is an expert on the Westminster system, in particular on the Crown, its role, its foreign affairs and military policy and its relationship with Parliament.

Professor, we appreciate your appearance before us today and we invite you to begin your presentation.

Philippe Lagassé, Associate Professor, School of International Affairs, Carleton University, as an individual: Mr. Chair, honourable senators, I thank you for inviting me to appear before you today.

[Traduction]

Le président : Deux sénateurs veulent faire partie du comité. Il s’agit de leur mise à l’essai, si je peux m’exprimer ainsi. Il s’agit des sénateurs Dean et Forest.

Nous espérons que votre candidature sera approuvée. Je vous souhaite la bienvenue. Il s’agit d’un comité intéressant. Nous serons ravis de connaître votre point de vue.

Chers collègues, nous allons distribuer un document qui indique où nous en sommes quant aux recommandations figurant dans la première partie du rapport sur la modernisation qui a été présenté au Sénat. Vous saurez ce qu’il en est pour chacun des rapports. Il s’agit de la 15^e journée dans un cas, et de la 14^e dans deux autres cas. Nous voulons faire avancer les choses au Sénat aujourd’hui si nous le pouvons. Je demanderais qu’on vous distribue le document maintenant à titre informatif. J’ai écrit aux leaders pour leur demander de passer à l’action. Je ne voudrais pas que ce soit retiré du feuillet.

Au cours des dernières semaines, nous avons entendu différents leaders et différents groupes et caucus. Je leur ai demandé de réfléchir à certaines questions — lesquelles ont été posées à chacun des leaders. 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?

Je suis ravi d’accueillir notre premier témoin, M. Philippe Lagassé, professeur agrégé à l’École des affaires internationales de l’Université Carleton.

Lorsque M. Lagassé aura terminé son exposé, nous entendrons un deuxième témoin. Il s’agit de M. Andrew Heard, professeur au Département de science politique de l’Université Simon Fraser. Il comparaitra par vidéoconférence à partir de Victoria, en Colombie-Britannique.

M. Philippe Lagassé est professeur agrégé et titulaire de la chaire de recherche William et Jeanie Barton en affaires internationales à l’École d’affaires internationales Norman Paterson de l’Université Carleton.

M. Lagassé est un spécialiste du régime de Westminster, plus particulièrement de la Couronne, de son rôle dans les affaires étrangères et la politique militaire et de sa relation avec le Parlement.

Monsieur Lagassé, nous vous remercions de comparaître devant le comité et nous vous invitons à commencer votre exposé.

Philippe Lagassé, professeur agrégé, École des affaires internationales, Université Carleton, à titre personnel : Monsieur le président, mesdames et messieurs, je vous remercie de m’avoir invité à comparaître devant vous aujourd’hui.

[*Translation*]

My recent research focused on how the government in charge operates, from a contemporary perspective, and on the variations in institutional changes in Westminster-style governments. I'm also currently contributing to a study on the role and influence of legislatures in the supervision of military affairs in 15 countries. This research has enabled me to carry out field investigations in Australia, France and Belgium.

A hallmark of this research is the important role played by upper houses in ensuring government accountability. As a result, my initial remarks will refer to my research on accountability in the Westminster system, and to my work on the role played by upper houses in government accountability before parliaments.

To prepare me for this appearance, your clerk sent me specific questions. I also consulted the transcripts for the appearances of the witnesses you met with recently. I'll try to answer the questions without repeating what the other witnesses said.

[*English*]

The Senate is not primarily a confidence chamber. The function of expressing and withdrawing confidence belongs with the House of Commons. Although a stalemate between the government and Senate could lead to a situation where a government is untenable, as the Australian Governor General believed in 1975, the Canadian Constitution has safeguards to reduce this possibility, notably section 26 of the Constitution Act, 1867, which allows the Queen to name additional senators.

Despite not being a confidence chamber, the Senate remains a critical chamber for holding the government to account. But the way in which the Senate can do so and should differs from the House of Commons.

Whereas the House of Commons relies on a strict division between government and opposition to achieve accountability through adversarial scrutiny and questioning, the Senate has exercised its accountability function through a less categorical division between government and opposition — one where all senators, regardless of affiliation, are expected to exercise greater independent, individual judgment of government initiatives and over bills emanating from the lower house.

This has not meant that the Senate has eschewed party caucuses, only that senators are provided with greater independence from their party and caucuses and can and should exercise independently minded scrutiny.

[*Français*]

Mes récentes recherches ont porté sur le fonctionnement du gouvernement responsable, d'un point de vue contemporain, ainsi que sur les variations qui existent en matière de changements institutionnels dans les parlements de style Westminster. De plus, je contribue actuellement à une étude portant sur le rôle et l'influence des législatures dans la supervision des affaires militaires dans 15 pays. Cette recherche m'a permis d'effectuer des enquêtes sur le terrain en Australie, en France et en Belgique.

Un élément marquant qui ressort de cette recherche est le rôle important que les Chambres hautes jouent de manière à assurer l'imputabilité des gouvernements. En conséquence, mes commentaires préliminaires s'appuieront sur mes recherches en matière d'imputabilité dans le système Westminster, ainsi que sur mes travaux concernant le rôle que jouent les Chambres hautes dans l'imputabilité des gouvernements devant les parlements.

Afin de me préparer pour cette comparution, votre greffier m'a fait parvenir des questions précises. J'ai également consulté les transcriptions des comparutions des témoins que vous avez rencontrés récemment. Je vais tenter de répondre à ces questions sans trop répéter les propos des autres témoins.

[*Traduction*]

Le Sénat n'est pas principalement une Chambre habilitée à prendre un vote de confiance. C'est la Chambre des communes qui a la fonction consistant à exprimer ou à retirer sa confiance. Bien qu'une impasse entre le gouvernement et le Sénat pourrait mener à une situation où un gouvernement serait dans une position intenable, comme le croyait le gouverneur général de l'Australie en 1975, la Constitution canadienne comporte des garde-fous pour réduire ce risque, notamment l'article 26 de la Loi constitutionnelle de 1867, qui permet à la reine de nommer d'autres sénateurs.

Bien qu'il ne soit pas habilité à voter ou à refuser la confiance, le Sénat demeure une Chambre importante pour ce qui est de l'obligation de rendre compte du gouvernement. Or, la façon dont le Sénat peut et devrait procéder diffère par rapport à la Chambre des communes.

Alors que la Chambre des communes se fonde sur une séparation stricte entre le gouvernement et l'opposition pour favoriser la reddition de comptes, par des examens minutieux et des questions, le Sénat exerce ses fonctions liées à la reddition de comptes dans un cadre où la division entre le gouvernement et l'opposition est moins catégorique — on s'attend à ce que tous les sénateurs, peu importe leur allégeance, examinent avec une plus grande indépendance les initiatives du gouvernement et les projets de loi provenant de la Chambre basse.

Cela ne signifie pas que le Sénat a renoncé aux caucus, mais seulement que les sénateurs disposent d'une plus grande autonomie par rapport à leur parti et à leur caucus et qu'ils peuvent et doivent faire un examen indépendant.

[Translation]

This relates to the very essence of the Senate and the senators' responsibilities. Senators are appointed by the Crown on the advice of the Prime Minister. However, when senators are appointed, they're responsible only to the Senate, and not to the government, Crown, House of Commons or people.

[English]

On the one hand, this provides an argument in favour of retaining strong party caucuses in the Senate, since individual senators have been sanctioned by being expelled from their caucus without having to resort to punishment by the entire chamber. Caucuses have acted as a remedial tool against errant senators. As well, caucuses encourage senators to be mindful of the views and democratic mandates of their colleagues in the lower house. Political caucuses have thus served to reinforce the constitutional pre-eminence of the House of Commons. On the other hand, partisan party caucuses may not need to be an essential part of the Senate in the future, particularly if the aim is to amplify the exercise of independent individual judgments of government and lower house initiatives. Put differently, eschewing political party caucuses, or at least those tied to parties in the lower house, could ensure or encourage more independent judgments regarding the efforts of the government and lower house, insofar as individual senators would stand at a farther distance from members of Parliament, the government or opposition leadership and be less mindful of pressures or sanctions from their caucuses.

When answering the question, "Do you believe that political party caucuses have a role and a future in the Senate," then my response would be that it depends on how much independence we are seeking to foster in Parliament's upper house. As I noted, senators already exercise such judgments, but they are softly restrained and guided by partisan caucuses. Ending partisan caucuses would further dilute that restraint and guidance, including, I should add, the restraint of belonging to a group that identifies with elected members who are directly accountable to the people. Hence, I believe that this question rightly touches on the central tensions regarding the Senate's relationship with the Commons and cabinet today.

[Translation]

From a broader perspective, I predict that ending partisan caucuses could result in less structured and formal debates on government initiatives. The Senate could end up depending more on certain expert senators to guide their colleagues when the time comes to support or criticize the government and bills.

[Français]

En effet, cela se rapporte à l'essence même du Sénat et des charges des sénateurs. Les sénateurs sont nommés par la Couronne sur les conseils du premier ministre, mais lorsqu'ils sont nommés, ils ne sont responsables qu'envers le Sénat et non envers le gouvernement, la Couronne, la Chambre des communes ou le peuple.

[Traduction]

D'un côté, cela fournit un argument en faveur du maintien de caucus forts au Sénat, puisque des sénateurs ont été sanctionnés en étant expulsés de leur caucus sans avoir été punis par l'ensemble de la Chambre. Les caucus ont agi comme outil contre les sénateurs fautifs. De plus, les caucus encouragent les sénateurs à tenir compte des points de vue et des mandats démocratiques de leurs collègues de la Chambre basse. Par conséquent, les caucus politiques ont servi à renforcer la prééminence constitutionnelle de la Chambre des communes. D'un autre côté, il est possible que dans l'avenir, les caucus partisans ne constituent plus un élément essentiel du Sénat, en particulier si le but, c'est que les sénateurs fassent davantage preuve d'indépendance lorsqu'il s'agit de se prononcer sur les initiatives du gouvernement et de la Chambre basse. Autrement dit, renoncer aux caucus partisans, ou du moins à ceux qui sont liés à un parti de la Chambre basse, pourrait favoriser un jugement plus indépendant concernant ce que font le gouvernement et la Chambre basse, dans la mesure où il y aurait une plus grande distance entre les sénateurs et les députés, qu'il s'agisse du gouvernement ou de l'opposition, et où les sénateurs seraient moins préoccupés par les pressions et des sanctions imposées par leur caucus.

Concernant votre question portant sur le rôle des caucus des partis politiques et leur avenir au Sénat, je réponds que tout dépend de la mesure dans laquelle nous voulons favoriser l'indépendance de la Chambre haute du Parlement. Comme je l'ai mentionné, les sénateurs font déjà preuve de discernement, mais ils sont quelque peu limités et orientés par des caucus partisans. En éliminant les caucus partisans, on diluerait davantage la capacité de restreindre et d'orienter, y compris, j'ajouterais, l'appartenance à un groupe qui se rattache à des députés élus qui rendent des comptes directement à la population. De ce fait, je crois que la question porte, à juste titre, sur les tensions concernant les relations du Sénat avec la Chambre des communes et le cabinet de nos jours.

[Français]

D'un point de vue plus large, j'extrapolerais en disant que mettre fin aux caucus partisans pourrait mener à des débats moins structurés et moins formels sur les initiatives du gouvernement. Le Sénat pourrait se retrouver à dépendre davantage de certains sénateurs experts afin de guider leurs collègues lorsqu'il s'agira d'appuyer ou de critiquer le gouvernement et les projets de loi.

[English]

Specifically, my recent research suggests that this could lead the Senate to rely still more heavily on subject-matter experts found in the chamber. In effect, senators with specialized knowledge could play a larger role in shaping debates that touch on their area of expertise. While this could produce more informed debates, it may make the Senate's approach to accountability less political and more technocratic.

An advantage of this evolution would be to strengthen one of the Senate's most important features, the exercise of cautious, knowledgeable scrutiny.

But a disadvantage could be that this scrutiny would be too disparate when subject matter experts in the Senate side with the government and perhaps too intense and confrontational when these senators disagree with the government. Put simply, the result may be a Senate that is either too deferential or too obstructionist.

The former would be problematic for the Senate's accountability function, while the latter would raise concerns about the limits of the chamber's role as an appointed body. I should add that there is another possibility, of the Senate being used as a vanguard by a politically cautious government, but I will leave that for the question period. Instead, in the interests of time, I will briefly answer two other questions.

First, does a modern Senate need governmental representation? Yes, I believe that there should be a Government Representative in the Senate. I further believe that the Government Representative should be a member of cabinet, with organizational support from the Privy Council Office.

My reasoning is simple: The Government Representative should be privy to the deliberations of cabinet, be on par with departmental ministers and receive institutional support from the executive in dispatching their duties.

Second, does a modern Senate need an official opposition or any opposition groups? No, the Senate does not need an official opposition, but the absence of any opposition groups would be detrimental to the chamber's accountability function.

To that end, I would argue that having senators organize along broad ideological or philosophical lines would be especially worthwhile in the absence of partisan caucuses tied to the Commons. Equally important, stating that the Senate does not need an official opposition does not imply that the chamber should not have one. The continued existence of an official opposition would act as a counter balance to the Government Representative and thereby preserve the institutionalized

[Traduction]

Plus précisément, selon mes récentes études, cela pourrait faire en sorte que le Sénat compte encore davantage sur des spécialistes au sein de la Chambre. En effet, les sénateurs possédant des connaissances spécialisées pourraient jouer un rôle plus important dans les débats qui portent sur leur domaine de compétence. Cela pourrait mener à la tenue de débats informés, tout en rendant la démarche du Sénat à l'égard de la responsabilisation moins politique et plus technocratique.

Entre autres avantages, ce changement pourrait renforcer l'une des caractéristiques les plus importantes du Sénat, soit la réalisation d'un examen minutieux et éclairé.

Or, l'un des inconvénients possibles, ce serait que l'examen soit trop disparate si les sénateurs spécialistes se rangent du côté du gouvernement et que le climat soit peut-être trop conflictuel lorsque ces sénateurs ne sont pas d'accord avec le gouvernement. Bref, on pourrait se retrouver avec un Sénat qui est soit trop respectueux, soit trop obstructionniste.

Le premier scénario poserait problème pour la fonction du Sénat qui concerne la reddition de comptes, tandis que le deuxième soulèverait des préoccupations sur les limites du rôle de la Chambre en tant qu'organe dont les membres sont nommés. Je devrais ajouter qu'il existe une autre possibilité, soit que le Sénat serve d'unité d'avant-garde à un gouvernement prudent sur le plan politique, mais je vais réserver ce sujet pour vos questions. À la place, comme le temps file, je vais répondre rapidement à deux autres questions.

Un Sénat moderne a-t-il besoin d'une représentation gouvernementale? Oui, je crois qu'il devrait y avoir un représentant du gouvernement au Sénat. Je crois également que ce représentant devrait être un membre du Cabinet, ce qui inclut un appui organisationnel du Bureau du Conseil privé.

Mon raisonnement est simple : le représentant du gouvernement devrait être au courant des délibérations du Cabinet, se situer au même niveau que les ministres et recevoir un appui institutionnel de l'exécutif pour ce qui est de leurs responsabilités.

Un Sénat moderne a-t-il besoin d'une opposition officielle ou de groupes d'opposition? Non. Le Sénat n'a pas besoin d'une opposition officielle, mais l'absence de tout groupe d'opposition nuirait à la fonction de la Chambre au chapitre de la reddition de comptes.

C'est pourquoi je dirais qu'il serait particulièrement intéressant de regrouper les sénateurs en fonction de leurs principes idéologiques ou philosophiques s'il n'y a pas de caucus partisans liés à la Chambre des communes. Fait tout aussi important, affirmer que le Sénat n'a pas besoin d'une opposition officielle ne signifie pas qu'il ne devrait pas y en avoir une. Le maintien d'une opposition officielle ferait contrepoids au représentant du gouvernement et, du même coup, l'examen

adversarial scrutiny within the upper house, even if most senators serve as independents. I thank you for your time and look forward to your questions.

The Chair: Thank you very much. We will start with the deputy chair of the committee, Senator Joyal.

[*Translation*]

Senator Joyal: Welcome, Mr. Lagassé.

I first want to ask you about your last point regarding the lack of a structure to organize debates in the Senate. If it's not a political body that serves as the opposition and that is responsible for ensuring substantive debates on bills each day, then we must rely on senators who, given their considerable experience in relation to others regarding certain issues, may feel obligated to play this role.

However, they aren't obligated to assume this responsibility. They have only a moral obligation to challenge the government regarding its bills. In these cases, we must rely on the individual goodwill of a senator, who could have a professional interest in the subject of the bill in question, as opposed to a political body organized to lead the opposition that has the institutional responsibility to organize and lead the debate.

Senators who aren't part of the opposition would still have a role to play. Sometimes, their role may be even more effective than the opposition's role. However, the fact remains that, to guarantee a substantive debate will be held for each bill, there must be an opposition. Each day, when the Senate opens the debate, that opposition is responsible for really pushing the government when it comes to analyzing and understanding the bill.

The text of the Constitution doesn't contain a constitutional guarantee. However, the opening clause of the Constitution refers to a constitution that is similar in principle to the constitution of the Parliament of Westminster, namely, a government and its counterweight. As a result, the government in charge must justify the legislative proposal or legislative debate it introduces in the house. This seems inherent to the smooth running and guarantee of democracy. In the end, the democratic debate is as good as the opposition is effective in encouraging the government to state and justify the reasons a bill should be passed in its current form. It seems that the democratic guarantee lies in the form of structured opposition that, in some way, is integral to the Westminster structure as we have known it for 150 years in our parliamentary institution.

institutionnalisé de la Chambre haute serait préservé même si la plupart des sénateurs siègent en tant qu'indépendants. Je vous remercie de votre temps et je serai ravi de répondre à vos questions.

Le président : Merci beaucoup. C'est le vice-président du comité, le sénateur Joyal, qui sera le premier à vous poser des questions.

[*Français*]

Le sénateur Joyal : Bienvenue, monsieur Lagassé.

Je voudrais d'abord vous questionner à propos du dernier point sur lequel vous avez conclu vos propos, soit l'absence d'une structure qui organise le débat au Sénat. Si ce n'est pas un corps politique qui fait office d'opposition, et qui est responsable d'assurer au jour le jour un débat de fond sur les projets de loi, on doit alors s'en remettre à des sénateurs qui, de par leur grande expérience par rapport à d'autres sur certaines questions, peuvent se sentir obligés de jouer ce rôle.

Mais rien ne les oblige à assumer cette responsabilité. Ils n'ont pas d'obligation autre que morale de défier le gouvernement en ce qui a trait à ses projets de loi. Dans ce cas, on doit s'en remettre à la bonne volonté individuelle de l'un ou l'autre des sénateurs qui pourrait avoir un intérêt professionnel lié au sujet du projet de loi en question, et cela, par opposition à un corps politique organisé pour diriger l'opposition, qui a la responsabilité institutionnelle d'organiser et de mener le débat.

Cela ne veut pas dire que les sénateurs qui ne feraient pas partie de l'opposition n'auraient pas de rôle à jouer. Parfois, ils peuvent avoir un rôle même plus efficace que celui de l'opposition. Mais il n'en demeure pas moins que la garantie qu'il y aura un débat de fond, pour chacun des projets de loi, est exprimée par la présence d'une opposition qui exerce la responsabilité, au jour le jour, chaque fois que le Sénat ouvre le débat, de pousser le gouvernement dans ses derniers retranchements sur l'analyse et la compréhension du projet de loi.

Même s'il n'y a pas de garantie constitutionnelle dans le texte même de la Constitution, le seul fait que l'on réfère, dans la clause introductive de la Constitution, à une constitution similaire ou semblable en principe à celle du Parlement de Westminster, soit un gouvernement et son contrepoids, fait en sorte qu'il appartient au gouvernement responsable de justifier la proposition législative ou le débat législatif qu'il présente devant la Chambre. Il me semble que cela est inhérent au bon fonctionnement et à la garantie de la démocratie, parce que, finalement, le débat démocratique est aussi bon que l'opposition est efficace à inciter le gouvernement à exprimer et à justifier les raisons pour lesquelles le projet de loi devrait être adopté tel quel. Il me semble que la garantie démocratique tient dans l'existence d'une forme d'opposition structurée et, d'une certaine façon, intégrale à la structure même de Westminster telle qu'on la connaît depuis 150 ans au sein de notre institution parlementaire.

Mr. Lagassé: I agree with these main points based on the other houses influenced by the development of the Westminster system, which includes an institutionalized opposition. I think we're focused on this point, which is the idea of institutionalizing an opposition role in the upper house.

That said, what type of development could we find in the Senate? As you said, one part of my research shows that, from a political standpoint, the lack of an institutionalized opposition leads to greater dependence on the expertise of individual members, which creates two risks or two different ways of working.

In one case, we end up depending more on individuals and experts in the Senate to take a position and to organize their colleagues and lead an opposition. However, if these experts agree with the government, where does this lead the opposition? Is there a stronger opposition? Or, on the contrary, is there a greater desire to pass bills or to go even further than the government by enabling it to take more extensive steps?

The opposition's role may be lost or limited. It's a risk, and it should be noted. On the other hand, it could also result in a deeper and more technocratic opposition that aligns itself more with the knowledge of an expert rather than the knowledge of a partisan. From an institutional standpoint, the Westminster tradition is more based on the idea of generalist partisan politicians who question their philosophical opponents.

I agree with you. There must be a compromise and an exchange between the two visions.

Senator Massicotte: Thank you for being here, Mr. Lagassé. It's a very interesting subject. There are arguments in favour of a politicized or partisan caucus, as you said. However, when we look at the advantages of avoiding erroneous or exaggerated opinions, this benefit can be found in a non-partisan caucus.

As a senator, I'm concerned about our main mission, the sober second thought. When a vote is held, I must rationally review the facts and consequences of my action. I've noticed something amusing. A psychology of peer pressure and group influence exists, even among independent senators. However, we don't discuss our vote, because that would violate the rules. Regardless, I've noticed that, for the past two days, all the independent senators in the Senate have been voting the same way. Does peer pressure or group psychology influence the vote? That's difficult to determine based on statistics. Are we actually providing sober second thought, independently of our thoughts, given this result? The caucus further undermines this process, so how do we address this problem?

M. Lagassé : Je suis d'accord avec ces grandes lignes si on regarde les autres Chambres qui ont été influencées par l'évolution du système de Westminster, où l'on retrouve une opposition institutionnalisée. Je crois que c'est vraiment sur ce point qu'on se penche, soit l'idée d'institutionnaliser un rôle d'opposition au sein de la Chambre haute.

Cela dit, quel genre d'évolution pourrait-on retrouver au Sénat? Comme vous l'avez affirmé, l'une de mes recherches démontre que l'absence d'opposition institutionnalisée, d'un point de vue politique, mène à une plus grande dépendance sur l'expertise des membres individuels, ce qui présente deux risques ou deux différentes façons de fonctionner.

Dans un cas, on se retrouve à dépendre davantage des individus, des experts au sein du Sénat pour qu'ils se prononcent et qu'ils organisent leurs collègues afin de mener une opposition. Toutefois, si ces experts sont en accord avec le gouvernement, où cela peut-il mener l'opposition? Est-ce que cela mène à une opposition plus ferme ou, au contraire, à une plus grande volonté de faire adopter les projets de loi, ou encore d'aller plus loin que le gouvernement en lui permettant d'entreprendre des démarches plus approfondies?

Le rôle de l'opposition peut donc être perdu ou limité. C'est un risque, et il importe de le signaler. En revanche, cela pourrait également mener à une opposition plus technocratique et plus profonde, qui s'aligne davantage sur les connaissances d'un expert plutôt que sur celles d'un partisan. La tradition de Westminster repose davantage, d'un point de vue institutionnel, sur l'idée du généraliste partisan qui questionne ses opposants philosophiques.

Je suis d'accord avec vous, il y a un compromis et un échange à faire entre les deux visions.

Le sénateur Massicotte : Merci, monsieur Lagassé, d'être parmi nous. C'est un sujet fort intéressant. Il existe des arguments qui avantagent un caucus politisé ou partisan, comme vous le dites. Par contre, lorsqu'on regarde les avantages liés au fait d'éviter des opinions erronées ou exagérées, ce bénéfice peut se retrouver dans un caucus non partisan.

En tant que sénateur, ce qui me préoccupe, c'est notre mission principale, soit le second examen objectif. Lors de la tenue d'un vote, je dois examiner de façon rationnelle les faits et les conséquences de mon geste. Je remarque une chose amusante, c'est qu'il existe une psychologie de pression des pairs et de l'influence du groupe, et ce, même chez les sénateurs indépendants. Pourtant, nous ne discutons pas de notre vote, car cela irait à l'encontre des règles. Malgré cela, je constate qu'au Sénat, depuis deux jours, tous les sénateurs indépendants votent de la même manière. Est-ce la pression des pairs ou la psychologie du groupe qui influence ce vote? Il est difficile de définir cela avec des statistiques. Faisons-nous réellement notre travail de second examen objectif, le tout indépendamment de nos

Mr. Lagassé: Yes, I completely agree. In principle, a senator's responsibility is to independently examine House of Commons bills and initiatives. The caucus's mission is to form the opinion and place some level of social pressure on the senators to obtain results.

Let's ask ourselves about the future of a Senate without a caucus. Do we want a Senate in which members no longer feel this pressure? The link made a few years ago between the partisan caucus and the members of the house is another way to place pressure on the senators and remind them of the ministers' opinions and their leader's perspectives in the House of Commons. This also strengthens the convention of the pre-eminence of the House of Commons.

It's true that the lack of caucuses would reduce this psychological pressure. We must be aware of this.

Senator Massicotte: We're all human. If a group of people is mandated to contradict the government and identify its difficulties, we know that it's their job and that their work doesn't necessarily reflect their personal opinion. When the conservatives put forward their arguments regarding certain bills, I thought it was normal for them to always be opposed, since they wanted to embarrass the government. This lowers their credibility, because we know that it's their job. It's unfortunate, because their opinions would have a great deal of merit.

Mr. Lagassé: This raises a question. Should there be an official opposition? That's something to debate. As an alternative, could a single individual organize the debates with the government's representative, to avoid this issue? I agree with you about the principle of partisanship in the upper house, which should be less present than in the House of Commons.

We should encourage a certain level of independence, even among senators in the opposition, which would provide for a better debate. There's a division of duties between the two houses. If the official opposition or the caucuses create a situation where expertise is reduced in the debates, it's not beneficial. We want to strengthen your role as an independent entity within Parliament.

[English]

Senator Tkachuk: Thank you for that presentation. I believe everyone wants to see a more independent Senate, but we're having an argument and a debate here based on a number of false premises.

pensées, lorsque que nous constatons ce résultat? Le caucus nuit davantage à ce processus, alors comment abordons-nous ce problème?

M. Lagassé : Oui, je suis entièrement d'accord. En principe, la charge d'un sénateur est de remettre en question de manière indépendante les projets de loi et les initiatives de la Chambre des communes. Le caucus a comme mission de former l'opinion et de mettre un niveau de pression sociale sur les sénateurs afin d'obtenir des résultats.

Posons-nous la question suivante sur l'avenir d'un Sénat sans caucus : souhaitons-nous avoir un Sénat où les membres ne sentent plus cette pression? Quant au lien qui a été fait il y a quelques années entre le caucus partisan et les députés de la Chambre, c'est une autre façon de mettre de la pression sur les sénateurs et de leur rappeler les opinions des ministres et les perspectives de leur leader à la Chambre des communes. Cela renforce aussi la convention de la prééminence de la Chambre des communes.

Il n'est pas faux d'affirmer que l'absence des caucus diminuerait cette pression psychologique. Il faut être conscient de ce fait.

Le sénateur Massicotte : Nous sommes tous des êtres humains. Dans le cas où un groupe de personnes a le mandat de contredire le gouvernement et de cerner ses difficultés, nous sommes conscients qu'il s'agit de leur travail et que cela ne reflète pas nécessairement leur opinion personnelle. Lorsque les conservateurs ont fait valoir leurs arguments sur certains projets de loi, je me suis dit qu'il était normal qu'ils soient toujours contre, car ils voulaient embarrasser le gouvernement. Cela leur enlève de la crédibilité, car nous savons que c'est leur travail. C'est malheureux, car leurs opinions auraient beaucoup de mérite.

M. Lagassé : Une question se pose : devrait-il y avoir une opposition officielle? C'est sujet à débattre. Serait-il possible qu'un seul individu organise les débats en contrepartie avec le représentant du gouvernement, et ce, afin d'éviter ce phénomène? Je suis d'accord avec vous quant au principe de partisanerie à la Chambre haute, qui ne devrait pas être aussi présent qu'à la Chambre des communes.

Nous devrions encourager un certain niveau d'indépendance, même chez les sénateurs qui sont dans l'opposition, ce qui favoriserait un meilleur débat. Il y a une division des fonctions entre les deux Chambres. Si l'opposition officielle ou les caucus créent ce phénomène où l'on réduit l'expertise dans les débats, ce n'est pas avantageux. Nous voulons renforcer votre rôle en tant qu'entité indépendante au sein du Parlement.

[Traduction]

Le sénateur Tkachuk : Je vous remercie de votre exposé. Je crois que tout le monde souhaite que le Sénat soit plus indépendant, mais notre débat se base sur un certain nombre de fausses prémisses.

Lacking political party membership does not make you independent. That's my main argument. What it does is just say that you've never joined a political party, but that doesn't mean you don't have a brain. You have beliefs, ideology, values, and all of those things make up a human being.

Senator Joyal: And you have voted in at least eleven federal elections.

Senator Tkachuk: Exactly. The Prime Minister says he wants a more independent Senate, but if he appoints people who all have the same values, who cares if they have a political membership? They will all vote the same way.

To me, it's a cover that the Prime Minister is using to show that he's appointing a more independent caucus. I saw it yesterday. You can't have three votes and everyone vote exactly the same.

It would be a more independent caucus if we knew that the Prime Minister would appoint an equal number of Conservatives, Liberals and NDP. What it would do is give confidence to the people there that their role would not be diminished with each government change. In other words, I would be more independent if I knew that when I left, there would be another Conservative.

I know it sounds weird, but I think that's the way we'd all be. I want to make sure there is a Conservative voice in the chamber, so I may be more extreme sometimes than I need to be, only because I know when I leave, there would be a Liberal appointed.

Senator Massicotte: An independent Liberal.

Senator Tkachuk: Not necessarily.

I don't know how you feel about that, but it seems to me that what we have now is a process that will continue. It depends on how long they stay in power. If they stay in power three more years, we'll kick them out, and there will be Tories appointed who will go the same way. It won't be any different.

There has to be a more symbolic and different change to make us more independent, and to me, it depends on having partisanship, not not having partisanship.

Mr. Lagassé: I agree with the general thrust of your comment.

Senator Tkachuk: You don't have to get into the party politics. That's my job.

Mr. Lagassé: I won't make any particular comments about individuals that have been nominated. What I will say is, as I noted at the end of my comments, I would be uncomfortable personally with an upper house composed entirely of loose fish. I do think it would be advantageous to have broad philosophical divisions within the upper chamber, if only to ensure that different visions of the Canadian state and of the polity are represented.

Ce n'est pas parce qu'une personne n'est plus affiliée à un parti politique qu'elle devient plus indépendante. C'est mon principal argument. Tout ce qui en résulte, c'est qu'elle ne se joindra jamais à un parti politique, ce qui ne veut pas dire qu'elle n'a pas de cerveau. Elle a des croyances, une idéologie, des valeurs, soit tout ce qui fait d'elle un être humain.

Le sénateur Joyal : Et vous avez voté lors des 11 dernières élections fédérales au moins.

Le sénateur Tkachuk : Exactement. Le premier ministre dit qu'il veut que le Sénat soit plus indépendant, mais s'il nomme des gens qui ont tous les mêmes valeurs, qu'est-ce que cela peut bien faire s'ils sont affiliés à un parti politique? Ils voteront tous de la même façon.

À mon avis, le premier ministre se sert de cela comme camouflage pour montrer qu'il nomme un caucus plus indépendant. Je l'ai constaté hier. On ne peut tenir trois votes sans que tout le monde vote exactement de la même façon.

Il s'agirait d'un caucus plus indépendant si nous savions que le premier ministre nommait un nombre égal de conservateurs, de libéraux et de néo-démocrates. Ainsi, les gens estimerait que leur rôle ne diminue pas à chaque changement de gouvernement. En d'autres termes, je serais un sénateur plus indépendant si je savais qu'à mon départ, je serais remplacé par un autre conservateur.

Je sais que cela paraît bizarre, mais je pense que c'est la même chose pour nous tous. Je veux m'assurer qu'il y a une voix conservatrice dans la Chambre. Il se peut que je me montre plus dur qu'il ne le faut parfois, et c'est uniquement parce que je sais que lorsque je quitterai le Sénat, un libéral sera nommé.

Le sénateur Massicotte : Un libéral indépendant.

Le sénateur Tkachuk : Pas nécessairement.

J'ignore ce que vous en pensez, mais il me semble que le processus actuel se poursuivra. Tout dépend du nombre d'années durant lesquelles le parti restera au pouvoir. S'ils restent au pouvoir trois années de plus, nous allons les déloger et des conservateurs seront nommés, et il se passera la même chose. Il n'y aura pas de différence.

Il doit y avoir un changement différent qui nous rend plus indépendants. À mon avis, il faut qu'il y ait une certaine partisanerie pour cela, et non l'inverse.

M. Lagassé : J'approuve votre observation dans son ensemble.

Le sénateur Tkachuk : Vous n'avez pas à adopter un discours partisan. C'est mon travail.

M. Lagassé : Je ne ferai aucune remarque particulière au sujet des personnes qui ont été nommées. Je dirais que, comme je l'ai souligné à la fin de mon exposé, personnellement, une Chambre haute composée exclusivement de sénateurs indépendants me rendrait mal à l'aise. Je pense qu'il serait avantageux qu'il y ait de grandes différences philosophiques dans la Chambre haute, seulement si on s'assure que les différentes conceptions de l'État canadien et du régime politique sont représentées.

That then behooves Prime Ministers — current or future holders of that office — to attempt to advise the appointment of individuals who would fit both those philosophical blocs, or perhaps a third philosophical bloc. I do think that's quite important, to be honest. I would be uncomfortable if I saw a Senate composed primarily of a very uniform philosophical perspective.

Now, it is early days in the process, and it may be that further tweaking of the new advisory body and how nominations are made may rectify that situation. I would hope that it would, just to ensure that everybody is satisfied that along broad philosophical lines the Senate has a good representation of different points of view.

Again, it may be that over time we're going to see those different points of view emerge; maybe the last week is not representative, it's hard to say. But to reinforce your point, I would feel more comfortable personally knowing that senators are organized along these broad philosophical lines, if only to reassure outside observers that there is a debate that's actually being conducted along these different philosophical perspectives, even if they're not partisan.

Senator Tannas: Thank you. Part of what you just said, I think, has answered my question more or less, but I'd like you to just focus on the emerging trend that we have right now.

We've got partisan groups and we have non-partisan groups within the Senate. We've now found ways through compromise, et cetera, and I think we'll formalize over the next little while, with the organization and funding of those groups for administrative purposes, et cetera, research dollars and proportionality on committees. Truly in a very short period of time, it's a spectacular move for any institution, let alone the Senate of Canada.

If we look out over the future and see where this goes, I think you could say that unless there is a rush to somehow blow up what we've got further, in terms of, now, an attack on anybody that belongs to a partisan political party, and if we just kind of have the status quo here, do you not think we're actually working into a pretty interesting hybrid of a philosophical perfection over here and the last 30 years of the tyranny of partisanship?

If we don't do anything dumb and we just kind of adapt here for the next little while, are you happy? That's number one.

Number two, you didn't mention one of the things a number of senators talked about; Senator Pratte, particularly, I think. In the absence of this modulating influence of a political party caucus, where things like the national interest get talked about, there are people from all parts and they understand because they see a

Il incombe donc aux premiers ministres — l'actuel et ceux qui suivront — d'essayer de recommander la nomination de personnes en fonction des deux blocs philosophiques, et peut-être d'un troisième. Honnêtement, je pense que c'est très important. Si le Sénat était composé surtout de personnes ayant les mêmes principes philosophiques, cela me mettrait mal à l'aise.

Or, nous en sommes au début du processus, et il est possible que d'autres petits ajustements, pour ce qui est du nouvel organisme de consultation et la façon dont de nouvelles nominations sont faites, puissent corriger la situation. J'ose espérer que ce sera le cas, ne serait-ce que pour veiller à ce que tout le monde soit convaincu que le Sénat représente bien différents points de vue, en fonction de grands principes philosophiques.

Encore une fois, le temps nous dira peut-être si nous verrons surgir ces points de vue différents; il se peut que la dernière semaine ne l'ait pas reflété. C'est difficile à dire, mais pour revenir sur le point que vous avez soulevé, je serais plus à l'aise, personnellement, si je savais que les sénateurs étaient regroupés en fonction de ces grands principes philosophiques, ne serait-ce que pour rassurer les observateurs extérieurs que des discussions sont menées en fonction des différentes perspectives philosophiques, même si elles ne se fondent pas sur les partis.

Le sénateur Tannas : Merci. Vous venez de répondre en partie à ma question, mais j'aimerais que vous parliez plus précisément de la nouvelle tendance actuelle.

Le Sénat comprend des groupes partisans et des groupes non partisans. Nous arrivons à trouver des façons de faire au moyen de compromis, par exemple, et je pense que nous structurerons cela d'ici peu, avec l'organisation et le financement de ces groupes pour les fins administratives, les fonds consacrés à la recherche et la question de la proportionnalité dans les comités. Vraiment, dans une très courte période, c'est un changement spectaculaire pour n'importe quelle institution, à plus forte raison pour le Sénat du Canada.

Si nous regardons ce à quoi cela nous mènera, je pense qu'on pourrait dire qu'à moins qu'on s'empresse de détruire en quelque sorte ce que nous avons et qu'on s'en prenne aux personnes qui sont affiliées à un parti politique, si nous maintenons en quelque sorte le statu quo, ne pensez-vous pas que c'est une formule hybride intéressante, soit une perfection philosophique d'un côté et 30 années de tyrannie liée à la partisanerie de l'autre?

Si nous ne faisons rien de stupide et que nous nous adaptons en quelque sorte pour un certain temps, cela vous conviendrait-il? C'est ma première question.

Ensuite, vous n'avez pas mentionné l'une des choses dont ont parlé un certain nombre de sénateurs, en particulier le sénateur Pratte, je crois. À défaut de cette influence de modulation d'un caucus de parti politique, au sein duquel on discute de questions comme l'intérêt national, par exemple, il y a des gens de toutes les

window into government where there are a lot of compromises. A lot of national interest gets talked about and fought about in legislation.

Could you see the reflex then becoming regional? How dysfunctional do you think it would be if we all retreated to our provincial interests? I think of the facts that we can't even talk about constitutional change and we can't even trade efficiently between provincial boundaries over the most ridiculous obstacles.

Is there a case to be made for the political activity and political caucuses on that view of national perspective and also not retreating to provincial lines?

Mr. Lagassé: Thank you. I'll start with that last point first.

I would strongly caution against moving the Senate towards a regional caucus model. The division of powers within the Canadian Constitution is already such that you would not want to replicate or reinforce the constraints that exist upon the federal power, in my view. The provinces are there and they have quasi-sovereignty via their provincial Crowns. They are, by some accounts, effectively equal to the federal government. They are not, in any sense, shrieking violence about their interests. We do not need to reinforce that power within the federal Parliament of Canada, in my view. The federal Parliament of Canada is there to look towards the national public interest.

I appreciate the view that the Senate was originally, according to some perspectives, meant to offer that regional view, but we need to bear in mind that when that was put together as a philosophy, the Confederation of Canada envisaged a much stronger federal government than currently developed. One has to bear in mind that historical perspective, which ultimately was then undone by the judicial committee of the Privy Council. It's only when you appreciate that historical evolution that you can understand why you would not want to go back to that particular type of senatorial role.

Would everything be fine if you move forward as you are? I'll explain my bias when I study institutions: I study institutions as power distributing mechanisms, and therefore, when I study institutions and when I look at institutional change, the first questions I ask are: How are these changes open to manipulation? How are they open to actors being able to achieve their ends in other ways through clandestine measures? I worry that institutional changes that are not clear and not based on first principles open themselves to far greater manipulation by various actors within the system.

When asking the question, "Should we just muddle along?" I would hope that there would be greater guidance along this, to be aware of what the consequences of some of these changes might

régions et ils comprennent parce qu'ils voient cette ouverture du gouvernement, et il y a beaucoup de compromis. Lorsqu'on discute de mesures législatives, l'intérêt national fait l'objet de débats.

Pensez-vous que le réflexe, ce sera d'adopter un modèle basé sur les régions? À quel point le Sénat deviendrait-il dysfonctionnel si nous nous replions tous sur nos intérêts provinciaux, à votre avis? Je pense au fait que nous ne pouvons même pas parler de changements constitutionnels, et les échanges commerciaux entre les provinces sont impossibles; les obstacles à surmonter sont ridicules.

Y a-t-il lieu d'encourager l'activité politique et les caucus politiques concernant cette vision d'une perspective nationale sans pour autant se rabattre sur les intérêts provinciaux?

M. Lagassé : Merci. Je vais commencer par le dernier point que vous avez soulevé.

Je dirais qu'il faudrait vraiment faire preuve de prudence pour ce qui est du choix d'un modèle de caucus régional. La répartition des pouvoirs dans la Constitution canadienne fait en sorte que vous ne voudriez pas reproduire ou renforcer les contraintes qui s'exercent sur le pouvoir fédéral, à mon avis. Il y a les provinces, qui sont quasi souveraines par leurs couronnes. Dans certains cas, elles sont sur un pied d'égalité avec le gouvernement fédéral. Nous n'avons pas besoin de renforcer ce pouvoir au sein du Parlement fédéral, selon moi. Le Parlement du Canada est là pour s'intéresser à l'intérêt public national.

Je comprends l'idée qu'à l'origine, selon certains points de vue, le Sénat était censé offrir ce point de vue régional, mais nous ne devons pas oublier que lorsque cette philosophie a été établie, la Confédération du Canada avait imaginé un gouvernement fédéral beaucoup plus fort qu'il l'est présentement. Il ne faut pas oublier cette perspective historique qui, au bout du compte, a été annulée par le Comité judiciaire du Conseil privé. C'est seulement lorsqu'on connaît cette évolution historique qu'on peut comprendre pourquoi on ne voudrait pas revenir à ce type de rôle sénatorial.

Est-ce que cela irait si l'on poursuivait les choses comme elles le sont? Je vais expliquer ma position. J'étudie les institutions du point de vue des mécanismes de distribution des pouvoirs et, par conséquent, lorsque j'examine les institutions et les changements institutionnels, je me pose d'abord la question suivante : dans quelle mesure ces changements se prêteront-ils à de la manipulation? Dans quelle mesure permettront-ils à des acteurs de parvenir à leurs fins par des moyens clandestins? Je crains que les changements institutionnels qui ne sont pas clairs et qui ne sont pas basés sur les principes fondamentaux donnent davantage lieu à de la manipulation de la part de divers acteurs du système.

Lorsqu'on se demande si on devrait simplement se débrouiller tant bien que mal, j'ose espérer qu'on précise davantage les choses pour comprendre les conséquences que pourraient avoir certains

be, so that at least some baseline considerations are established about what's acceptable, what's not acceptable and what ends we want to achieve.

In particular, what concerns me the most is that a lot of parliamentary reform in this country over the past 10 years has been cloaked in a veil of greater legislative involvement in certain decisions, when in reality it has largely been executive initiated and executive-benefiting. Therefore, I would caution against further reform that effectively enables the executive under the guise of giving itself the cover of parliamentary sanction.

I would really say focus first and foremost on the accountability function of the Senate as your main principle, and then after that see where that leads you, as opposed to seeing the Senate as potentially opening itself up to an executive manipulating it for its own ends.

Senator Eggleton: When we discuss the evolution of the Senate as it's currently happening, we talk about different models. Invariably a question comes up: "Is that model true to the Westminster system?"

We are definitely moving in a different space now. In the last Parliament, we had something more that we understood to be the traditional Westminster system: government bench and opposition bench. In the early stages, both of the major parties — two parties, essentially, and a small number of independents — were part of their national caucuses with the MPs, until, of course, the Liberals were removed. That changed the dynamic starting at that point, but we still operate as an opposition party. That was the traditional way we've operated.

My understanding is that other upper chambers in what is generally called the Westminster system have a lot of variations on this. Australia has an elected one and I think New Zealand got rid of theirs. There are variations all over.

Even the mother of parliaments of the Westminster system has a different system than we do. They have people appointed in parties in government and opposition, plus they have the cross-benchers, which is the second largest group. The Independent Senators Group strikes me as similar to the cross-benchers in the U.K.

So there are all of these different chambers and yet they're all still called part of the Westminster system.

What are the basic tenets of a Westminster system? Also, when is a Westminster system not a Westminster system anymore?

Mr. Lagassé: That's a very good question. I would encourage the committee to look at a very good book edited by R.A.W. Rhodes, John Wanna and Patrick Weller called *Comparing Westminster*. One of the key points they make is that

de ces changements, de sorte qu'on définisse ce qui est acceptable, ce qui est inacceptable et les objectifs.

Ce qui me préoccupe le plus, c'est qu'au cours des 10 dernières années, dans bon nombre de réformes parlementaires au pays, on a parlé d'une plus grande participation du législatif à certaines décisions, alors qu'en fait, cela a été dans une grande mesure entrepris par l'exécutif et fait au profit de l'exécutif. Par conséquent, je vous mets en garde contre la réalisation d'autres réformes qui permettraient à l'exécutif de faire des choses sous le couvert de la sanction parlementaire.

Je dirais que vous devriez vous concentrer d'abord et avant tout sur la fonction de reddition de comptes du Sénat comme principe fondamental, et vous verrez par la suite où cela vous mènera, plutôt que de voir le Sénat prêter le flanc à de la manipulation de la part de l'exécutif à ses propres fins.

Le sénateur Eggleton : Lorsque nous discutons de l'évolution du Sénat comme c'est le cas présentement, nous parlons de différents modèles. Invariablement, une question surgit : ce modèle est-il conforme au régime de Westminster?

Nous nous orientons vers quelque chose de différent maintenant. Au cours de la dernière législature, nous avons quelque chose que nous comprenons davantage comme le régime de Westminster traditionnel : d'un côté, le gouvernement, et de l'autre, l'opposition. Au départ, les deux principaux partis — pour l'essentiel, deux partis, et un petit nombre de partis indépendants — faisaient partie de leur caucus national respectif avec les députés jusqu'à ce que, bien entendu, les sénateurs libéraux aient été écartés de leur. C'est à partir de ce moment que la dynamique a changé, mais nous fonctionnons toujours comme un parti d'opposition. Cela correspond à la façon dont nous avons toujours fonctionné.

Je crois comprendre que les choses varient beaucoup à cet égard dans d'autres Chambres hautes dans ce que nous appelons généralement le système de Westminster. En Australie, la Chambre haute est élue, et je pense que la Nouvelle-Zélande l'a abolie. Les choses varient d'un pays à l'autre.

Même le système de la mère des parlements est différent du nôtre. Il comprend des personnes nommées dans les partis du gouvernement et de l'opposition, et il y a les indépendants, qui forment le deuxième groupe en importance. Notre Groupe des sénateurs indépendants me semble similaire aux indépendants au Royaume-Uni.

Il y a donc toutes ces Chambres différentes, et on les considère toujours comme faisant partie du système de Westminster.

Quels sont les principes de base d'un système de Westminster? Qu'est-ce qui fait qu'un système de Westminster n'est plus un système de Westminster?

M. Lagassé : C'est une très bonne question. J'encouragerais le comité à consulter le très bon livre de R.A.W. Rhodes, John Wanna et Patrick Weller, qui s'intitule *Comparing Westminster*. L'un des points que les auteurs soulignent, c'est que le système de

Westminster is not a system so much as a set of principles that tend to float around. That allows for a great deal of variety between the various states that we call Westminster. Some states that don't look like Westminster in a formal sense look a lot like Westminster. Belgium is a good example: a parliament that, effectively, was influenced by these principles.

I've gotten into quite a few debates about this very question. When we read that preamble of a "constitution similar in principle to the United Kingdom," how do we interpret that in the context of the Senate? My answer is that when it comes to the senatorial function, we are primarily discussing the accountability function of sober second thought more so than the adversarial relationship, per se, because we have that function in the House of Commons and because it is not a confidence chamber.

So fundamentally, when we discuss upper houses in the Westminster tradition, my view is that it is a body that is meant to act as a check within conventional boundaries on the work of the executive and the lower house. Even here, this differs with Australia as an exception.

It is also within a Westminster system, however, to emphasize structured or institutionalized opposition, but one should not necessarily feel that is an undeniable constraint. You have the liberty to move away from that if you so choose and still call it Westminster. The question is: Do you still feel that model is essential to your work? Does it enable your work?

The discussion we've had thus far seems to indicate there are good reasons why one would want to continue with that. A Westminster context provides this institutionalized challenge function. If you are to have sober second thought, even if individual senators bring their own judgment to bear, you also want to ensure that in any context, there's still somebody whose job it is to raise objections and organize objection, if need be. Whether that be along partisan or philosophical lines, I would hope that we would still see some remnants of that.

Senator Eggleton: When you look at the Westminster system in its total context, there are three basic components: the lower chamber, the upper chamber, the monarchy. Those are the three entities. The confidence chamber is the House of Commons, and that gives, I would think, more latitude for an upper chamber along the lines in the countries I mentioned.

Mr. Lagassé: Right, which is why it's interesting to look at a country like New Zealand. They are without an upper chamber and yet are still Westminster. Similarly, our provinces lack upper chambers.

Dare one say, has that necessarily led them to have better policies? I would argue against that. I would argue that, at least at a federal level, the existence of the Senate has been largely beneficial.

Westminster n'est pas tant un système qu'un ensemble de principes. Cela fait en sorte qu'il peut y avoir des différences entre les États qui ont adopté ce régime. Il y a certains États dont le régime ne semble pas être officiellement celui de Westminster, mais lui ressemble beaucoup. La Belgique est un bon exemple de parlement qui a été influencé par ces principes.

J'ai participé à quelques discussions sur cette question. Dans le préambule, on prévoit une constitution semblable, en principe, à celle du Royaume-Uni. Comment interprétons-nous cela dans le contexte du Sénat? Je répondrais que pour ce qui est du Sénat, nous discutons davantage de la fonction de second examen objectif que des relations fondées sur l'opposition, parce que cette fonction existe à la Chambre des communes et que le Sénat n'est pas une Chambre habilitée à prendre un vote de confiance.

Donc, fondamentalement, lorsque nous parlons des Chambres hautes dans la tradition de Westminster, j'estime que c'est une institution qui est censée faire contrepoids dans les limites conventionnelles concernant le travail de l'exécutif et de la Chambre basse. Encore là, cela diffère de l'Australie.

C'est également dans un système de Westminster, toutefois; il y a une opposition structurée ou institutionnalisée, mais on ne devrait pas avoir nécessairement l'impression que c'est une contrainte incontournable. Vous avez la liberté de renoncer à cela si vous le voulez tout en ayant un système de Westminster. La question qui se pose est la suivante : croyez-vous toujours que ce modèle est essentiel dans le cadre de votre travail? Est-ce qu'il facilite vos travaux?

D'après les discussions que nous avons eues jusqu'à maintenant, il semble qu'il y a de bonnes raisons pour lesquelles on voudrait maintenir cela. Le système de Westminster fournit cette fonction d'examen critique institutionnalisée. Si vous voulez faire un second examen objectif, même si chaque sénateur émet sa propre opinion, vous voulez également vous assurer que dans n'importe quelle situation, il y a toujours une personne dont le travail consiste à soulever des objections ou à organiser l'opposition s'il le faut. Que cela se fonde sur la partisanerie ou sur une philosophie, j'ose espérer qu'il resterait une partie de cette fonction.

Le sénateur Eggleton : Le système de Westminster comprend trois éléments de base : la Chambre basse, la Chambre haute et la monarchie. Ce sont les trois institutions. La Chambre des communes est la Chambre habilitée à prendre un vote de confiance, et cela donne, je pense, une plus grande marge de manœuvre pour une Chambre haute dans les pays que j'ai mentionnés.

M. Lagassé : Voilà pourquoi il est intéressant d'examiner un pays comme la Nouvelle-Zélande. Elle n'a plus de Chambre haute, mais on parle toujours d'un système de Westminster. De la même façon, nos provinces n'ont pas de Chambre haute.

J'oserais demander ceci : cela a-t-il nécessairement fait en sorte qu'elles ont adopté de meilleures politiques? Je dirais que ce n'est pas le cas. Au moins, au fédéral, l'existence du Sénat a été largement utile.

I would anchor the discussion more in Canada's style of Westminster than Westminster in general.

Senator Eggleton: Good point.

You mentioned that a government presence in the Senate, you feel, is valuable, but you were "on the other hand/on the other hand" when it came to opposition. The government presence currently in the Senate is without caucus. I call them the G3, the "government three." There are three of them and they have no caucus, but they do represent the government.

Should we have an equivalent on the other side of the chamber called the O3, the "opposition three"? Again, it would be without an official opposition caucus but we'd have the Leader of the Opposition in the House of Commons appoint three senators to be the opposition three, just as the government has appointed three on their side. Would that work?

Mr. Lagassé: As a baseline minimum, that would be something one would want to embrace. At the very least, if there is a Government Representative in the Senate, there should be the equivalent, absolutely, without necessarily binding the rest of the chamber.

The Chair: Senators, we're going to be crunched for time. In 15 minutes, our witness must leave — at 1 o'clock — and we have Professor Andrew Heard standing by. Please tighten it up, if you will. We may not get to a second round, but I hope we can if you are brief.

Senator Stewart Olsen: It's a very interesting discussion, which is leading me more and more to the thought that perhaps this committee shouldn't be functioning at all. We all have a vested interest in this, and we all have come to it with our thoughts and our biases.

I have two questions. First, would you not think that perhaps an outside independent body should be looking at this and making recommendations? They take away all of the people who have been here for years; new people who are just coming in; the appointment system, which is seriously flawed, goes out the door. Someone else can maybe have a look at it. In this whole discussion, we've never talked about the people we serve, the people who pay our salaries. We're naval gazing. It's a lovely conversation in a café or something, but I don't think we're actually going anywhere because of our biases and how we are.

I'm wondering what you think of a third party to look at all of this rather than us doing it ourselves?

Mr. Lagassé: The first question would be: Who would be appointing them? What would be their terms of reference?

Senator Stewart Olsen: It's the same thing with the points with senators. You can go back and look at that, too.

La discussion devrait d'abord porter sur le système de Westminster au Canada plutôt que sur le système de Westminster en général.

Le sénateur Eggleton : c'est un bon point.

Vous avez dit qu'une présence gouvernementale au Sénat est utile, mais vous avez soulevé des points positifs et négatifs. Actuellement, la présence du gouvernement au Sénat n'inclut pas de caucus. Il y a trois personnes; elles n'ont pas de caucus, mais elles représentent le gouvernement.

Devrions-nous avoir une structure équivalente de l'autre côté de la Chambre, pour l'opposition? Encore une fois, il n'y aurait pas de caucus de l'opposition officielle, mais le chef de l'opposition à la Chambre des communes nommerait trois sénateurs, comme le gouvernement en a nommé trois. Est-ce que cela fonctionnerait?

M. Lagassé : Comme minimum, c'est quelque chose qu'on voudrait inclure. À tout le moins, s'il y a un représentant du gouvernement au Sénat, il est certain qu'il faudrait qu'il y ait l'équivalent, sans que le reste de la Chambre soit nécessairement uni.

Le président : Chers collègues, nous allons manquer de temps. Notre témoin doit partir dans 15 minutes — à 13 heures — et M. Andrew Heard attend de comparaître. Je vous demanderais de bien vouloir être concis. Il n'y aura peut-être pas de deuxième tour, mais j'espère que ce sera possible, si vous êtes brefs.

La sénatrice Stewart Olsen : C'est une discussion très intéressante, ce qui m'amène de plus en plus à penser que notre comité ne devrait peut-être pas exister du tout. Ces discussions nous intéressent tous de près, et nous avons tous nos opinions et nos partis pris.

J'ai deux questions. Premièrement, ne pensez-vous pas qu'un organisme externe indépendant devrait examiner la question et faire des recommandations? On retire tous les gens qui sont ici depuis des années, les nouveaux sénateurs qui viennent d'être nommés; on veut se départir du système de nomination, qui comporte d'importantes lacunes. Quelqu'un d'autre devrait peut-être examiner cela. Dans tout ce débat, nous n'avons jamais parlé des gens que nous servons, qui paient nos salaires. Nous nous regardons le nombril. C'est une conversation intéressante à avoir dans un café, par exemple, mais je crois que nous n'allons nulle part en raison de nos partis pris et de ce que nous sommes.

Je me demande ce que vous pensez de l'idée qu'une tierce partie examine tout cela et que nous ne le fassions pas nous-mêmes?

M. Lagassé : La première question serait la suivante : qui nommerait ces personnes? Quel serait leur mandat?

La sénatrice Stewart Olsen : C'est la même chose pour ce qui est des sénateurs. On peut examiner cela aussi.

Mr. Lagassé: I would simply say that, based on other areas where this has happened — I think back, for instance, the Senate report on various things — there are equally vested interests outside of this body in terms of how they see the vision of the upper house.

My only caution would be to say that I don't think you're going to find experts who are without interest in terms of how they see Canada's political institutions. I would only point to electoral reform as a good demonstration of just how divided opinion can be on these kinds of things.

In an ideal world, if somebody could authoritatively write on the platonic ideal of the Canadian Senate, perhaps, but I don't think one would be able to find such a person with ease.

The other concern I would have is, as with many reports, they are completed, there's a nice technical briefing at the press gallery, and they go on the shelf and nobody looks at them again. The advantage of having this body look at it is that you are those who are expected to actually bring this about; it concerns you. So, yes, you have an interest, but you also have an interest to bring about the changes you're recommending. There are two sides to it.

In terms of the larger question of whether outside opinions should be brought in, I would hope that greater work was done to commission studies looking at the various options, if that were a possibility, simply to get these points of view to go beyond the "naval gazing." You might consider comparative studies to see to what extent different models that exist in the world might inspire some of the reforms being seen here and doing that in a more systematic way.

Senator Stewart Olsen: You realize in your answer to me you almost debunked your suggestion of the independent senators sitting around and making the decisions because you acknowledge the biases of everyone.

I wonder about the organization and how you manage to move forward with everyone being independent or not aligned. I just think we're swimming in a canal and we don't know where the sides are or really anything is with this. Maybe, just maybe, the way we've been muddling along with an opposition and with the government, the opposition can consist of whatever — Liberals, New Democrats, Conservatives — and might just form a basis for a workable Senate with reforms that we can contemplate in a more practical measure.

Mr. Lagassé: To seize on your comment, certainly when we look at reforms of the House of Lords, it is not beyond the realm of possibility to have two partisan caucuses along with cross-benchers, a tripartite system. That is a possibility and one shouldn't ignore it.

In terms of the definition of "independent," I take independent to be non-partisan. I don't take it to be non-interested. There are differences there in the sense that one can leave aside partisan affiliation, but one will never abandon interests and perspectives and points of view. I don't think anyone will pretend that people

M. Lagassé : Je dirais simplement que, en fonction d'autres endroits où c'est arrivé — je pense, par exemple, au rapport du Sénat concernant différentes choses — il y a autant d'intérêts directs à l'extérieur qu'à l'intérieur du Sénat quant à la conception qu'ont les gens de la Chambre haute.

Ma seule mise en garde, ce serait que je ne pense pas que vous trouverez des spécialistes qui n'ont aucun intérêt quant à la façon dont ils voient les institutions politiques canadiennes. Je souligne seulement qu'une réforme électorale illustre bien à quel point les gens peuvent être divisés sur ce genre de questions.

Dans un monde idéal, si une personne pouvait écrire sur un idéal platonicien du Sénat canadien, peut-être, mais je ne pense pas qu'il soit facile de trouver une telle personne.

L'autre problème, c'est que comme dans bon nombre de cas, on prépare un rapport, on tient une séance d'information technique à la tribune de la presse, mais il est tabletté et personne ne l'examine à nouveau. Si votre comité examine la question, l'avantage, c'est que c'est vous qui êtes censés réaliser cela; cela vous concerne. Vous avez peut-être un intérêt, mais vous souhaitez certainement apporter les modifications que vous recommandez. Il y a deux façons de voir les choses.

Pour ce qui est de déterminer si l'on devrait consulter des tiers en général, j'ose espérer qu'on a travaillé davantage à faire faire des études sur les différentes options, si c'était une possibilité, tout simplement pour obtenir ces points de vue et aller au-delà du point de vue des sénateurs. Vous pourriez envisager de faire des études comparatives pour déterminer dans quelle mesure différents modèles dans le monde pourraient vous inspirer pour les réformes que nous voyons ici et de façon plus systématique.

La sénatrice Stewart Olsen : Vous rendez-vous compte que dans votre réponse, vous avez presque réfuté votre idée que des sénateurs indépendants siègent et prennent les décisions, car vous reconnaissez que tout le monde a des partis pris.

Je me pose des questions sur l'organisation et la façon d'aller de l'avant si chacun est indépendant. Je pense seulement que nous nageons dans le flou. Peut-être, je dis bien peut-être, que concernant la façon dont nous nous débrouillons avec une opposition et le gouvernement, l'opposition peut être composée de, peu importe — libéraux, néo-démocrates, conservateurs — et cela pourrait simplement former la base d'un Sénat efficace avec des réformes que nous pourrions appliquer par des mesures concrètes.

M. Lagassé : Concernant votre remarque, il est certain que lorsque nous examinons les réformes de la Chambre des lords, il est tout à fait possible d'avoir deux caucus partisans, des sénateurs indépendants, soit un système tripartite. C'est une possibilité qu'il ne faudrait pas ignorer.

Pour ce qui est de la définition du mot « indépendant », je considère que cela veut dire « non-partisan », et non « désintéressé ». Il y a une différence en ce sens qu'une personne peut mettre de côté son affiliation politique, mais elle n'abandonnera jamais ses intérêts et ses points de vue. À mon

who are named here who are leaders in their fields, as was said earlier, lack any kind of grey matter. They simply, to use the British term, may be more prone to crossing benches. That's a different type of perspective than the idea of independence as being totally disinterested. I really don't think we should embrace that vision. That doesn't exist.

Senator Stewart Olsen: I know, and I didn't mean to imply disinterest. I just meant that we seem to be going along a road where we don't quite know the end.

Mr. Lagassé: I agree there.

Senator Stewart Olsen: Thank you. I realize I'm taking up time.

The Chair: That is exactly why we're having this meeting and discussion, to find it. We will, as we've done in part one, forge a consensus on this particular topic.

[Translation]

Senator Forest: Thank you for being here. It's the first time I'm attending this meeting, and I'm pleased to be sharing my view. I have just been appointed to the Senate. I don't consider myself a liberal senator, but I have liberal values. However, I'm not affiliated with any political party. Regarding the notions of independence, I vote according to my values, convictions and experiences. I don't need to follow a party line.

I'm impressed with the quality of the debates in the upper house, even though the contributions are sometimes long. Beyond that, these substantive reflections are unknown to the public. When I was contacted, I did my research. However, I didn't know how important the Senate could be.

When we look at the Senate's development, we see that a new model is trying to emerge from the beaten path. For example, based on the affiliated caucus dynamic, an independent senator like me, who wants to say intelligent things — because many issues can be raised beyond simply bills — relies on support and the sharing of information. Independent senators, without identifying positions, can share their ideas. This creates a reflection model that encourages people to make decisions without following a party line and that respects each person's convictions.

If there are three representatives of the government, could there be an opposition model? Organizing the debate properly and creating a favourable environment that really pushes the government is a concern. If the Senate is a chamber of sober second thought without partisan influence, we must create an environment that encourages the review of major issues raised in the other location.

avis, personne ne prétendra que les gens qui sont nommés au Sénat, qui sont des chefs de file dans leurs domaines, comme on l'a dit plus tôt, n'ont pas de matière grise. C'est simplement qu'ils ont peut-être plus tendance à voir les différents points de vue. C'est une conception différente de l'idée d'indépendance; il ne s'agit pas ici de personnes complètement désintéressées. Je ne crois vraiment pas que nous devrions adopter cette vision. Cela n'existe pas.

La sénatrice Stewart Olsen : Je le sais, et je ne voulais pas laisser entendre qu'il s'agit de gens désintéressés. Je voulais simplement dire que nous nous engageons dans une voie et que nous ne savons pas tout à fait ce qui en résultera.

M. Lagassé : Je suis d'accord avec vous.

La sénatrice Stewart Olsen : Merci. Je me rends compte que je prends beaucoup de temps.

Le président : C'est exactement la raison pour laquelle nous tenons cette réunion et ces discussions. Comme nous l'avons fait pour la première partie, nous établirons un consensus à cet égard.

[Français]

Le sénateur Forest : Merci de votre présence. C'est la première fois que j'assiste à cette réunion, et c'est avec plaisir que j'aimerais partager mon point de vue. Je viens d'être nommé au Sénat. Je ne me considère pas comme un sénateur libéral, mais j'incarne des valeurs libérales. Par contre, je ne suis affilié à aucun parti politique. En ce qui concerne les notions d'indépendance, je vote selon mes valeurs, mes convictions et mes expériences, et je n'ai pas à suivre une ligne de parti.

Je suis impressionné par la qualité des débats à la Chambre haute, même si parfois les interventions sont longues. Hormis cela, cette réflexion de fond est méconnue du public. Lorsque j'ai été contacté, je me suis renseigné, mais j'ignorais l'importance que pouvait avoir le Sénat.

Quand on regarde l'évolution du Sénat, on voit qu'un nouveau modèle cherche à émerger en dehors des chemins battus. Par exemple, selon la dynamique de caucus affilié, un indépendant comme moi, qui veut dire des choses intelligentes — car le nombre d'enjeux qui peuvent être soulevés au-delà des projets de loi est important — compte sur un soutien et sur le partage d'information. Les sénateurs indépendants, sans dégager des positions, pourront échanger leurs idées, ce qui crée un modèle de réflexion qui nourrit la prise de décision sans suivre une ligne de partie et qui respecte les convictions propres à chacun.

S'il y a trois représentants du gouvernement, pourrait-il y avoir un modèle d'opposition? Organiser le débat adéquatement et créer un environnement favorable qui pousse à fond le gouvernement est une préoccupation. Si le Sénat est une Chambre de second examen objectif sans influence partisane, il faut créer un environnement propice à l'examen des grands enjeux soulevés à l'autre endroit.

From this perspective, the debate on Bill C-29 shows the importance of a Senate that has a non-partisan approach and that amends a bill that I think was harmful to all Canadians.

We need to know how to create a counterweight with three groups of representatives in relation to the opposition, in order to help establish an environment that encourages substantive reflections by members and ministers who face an election deadline, which creates a constant sense of urgency. This completely changes the political landscape. We don't need to please the voters we may meet at the corner store or bingo on Friday night. This distance encourages a much deeper reflection on the issues.

Mr. Lagassé: The only comment I want to add is that it would be important to look at the work of my colleague, Jean-François Godbout, who works at the Université de Montréal. He recently published a document on the development of the parties and votes within the Senate since Confederation.

If we're looking for lessons on how to work, it's a good idea to examine the history of the Senate of Canada to see how the institution has organized itself over the decades. It would be worthwhile to go back to the period where the Senate started voting consistently along more partisan lines, which may help us learn some lessons.

If you have the opportunity, it would be important to look at the work of Jean-François Godbout, whose study of the Senate's organization according to partisan lines should appear soon with the Canadian Study of Parliament Group.

Senator Forest: Thank you.

Senator Dupuis: Thank you for being here today. My question concerns the distinction Senator Joyal made earlier between institutional responsibility and individual responsibility, and whether it depends on the goodwill of each independent senator.

Did you say that the institutional responsibility to ensure an opposition and a substantive debate on bills may or may not be fulfilled, regardless of political affiliation? In other words, currently a given political party is in opposition. However, could the Senate still have this institutional responsibility but be structured differently?

Mr. Lagassé: Nothing is preventing the Senate from organizing itself differently. We must ask ourselves the following question. Should the Senate be more dependent on experts within the Senate to organize opposition to government or house bills? Are we depending on certain experts in the Senate to demonstrate goodwill and organize their colleagues to show opposition or to criticize bills?

Sous cet angle, le débat sur le projet de loi C-29 illustre la pertinence d'un Sénat qui a une approche non partisane, où l'on amende un projet de loi qui était, selon moi, néfaste pour l'ensemble des Canadiens.

Il s'agit de savoir comment créer un contrepois avec trois groupes de représentants par rapport à l'opposition afin de permettre la création d'un environnement propice et favorable à une réflexion de fond de la part des députés et des ministres qui font face à une échéance électorale, ce qui crée un sentiment d'urgence constant. Cela change totalement le paysage politique, car nous n'avons pas à plaire à des électeurs que nous risquons de rencontrer à l'épicerie du coin ou au bingo le vendredi soir. Ce recul favorise ainsi une réflexion beaucoup plus en profondeur sur les enjeux.

M. Lagassé : Le seul commentaire que j'aimerais ajouter est qu'il serait important que vous vous penchiez sur le travail de mon collègue, Jean-François Godbout, qui travaille à l'Université de Montréal. Il a récemment publié un document qui porte sur l'évolution des partis et des votes au sein du Sénat depuis la Confédération.

Si on recherche des leçons sur les façons de fonctionner, il vaut la peine de creuser l'histoire du Sénat du Canada pour voir de quelle façon l'institution s'est organisée au fil des décennies. Il serait intéressant de remonter à la période où le Sénat a commencé à voter de façon constante selon des lignes plus partisans, ce qui nous permettrait peut-être de tirer certaines leçons.

Il serait important, si vous en avez l'occasion, d'examiner le travail de Jean-François Godbout, dont l'étude sur l'organisation du Sénat selon les lignes partisans devrait bientôt paraître avec le Groupe canadien d'étude des parlements.

Le sénateur Forest : Merci.

La sénatrice Dupuis : Merci d'être ici aujourd'hui. Ma question concerne la distinction que le sénateur Joyal a faite plus tôt entre la responsabilité institutionnelle et la responsabilité individuelle, à savoir si elles reposent sur la bonne volonté de chaque sénateur indépendant.

Avez-vous dit que la responsabilité institutionnelle pour assurer une opposition et un débat de fond sur les projets de loi peut ou non être réalisée, peu importe l'affiliation politique? Autrement dit, actuellement, il y a un parti politique donné qui est dans l'opposition. Toutefois, est-il impensable que cette responsabilité institutionnelle demeure au Sénat, mais qu'elle soit structurée d'une autre manière?

M. Lagassé : Rien n'empêche le Sénat de s'organiser de façon différente. Il faut se poser la question suivante : le Sénat devrait-il être plus dépendant des experts qui se trouvent au Sénat pour organiser une opposition aux projets de loi du gouvernement ou de la Chambre? Donc, est-ce qu'on dépend de la bonne volonté de certains experts au sein du Sénat pour qu'ils organisent leurs collègues afin de montrer une opposition ou de critiquer les projets de loi?

This carries a certain risk. We must be aware of the risk that, if the experts in both houses are in favour of a bill, the Senate's role may be compromised or called into question, because we depend on the opinion of experts who support this bill. Is an organized opposition missing a key component? If the Senate is too dependent on the experts in the house in certain debates, it may be less effective in terms of responsibility.

Senator Dupuis: If I understand correctly, the institutional responsibility to ensure a substantive debate as part of the study of a bill by means of the opposition does not depend exclusively on the possibility of a political party embodying the official opposition in the lower house.

Mr. Lagassé: I agree that other ways of working exist. However, we want to ensure that, basically, we have an institution in which the role of senators is to question the government and executive.

[English]

The Chair: Senator McCoy.

Senator McCoy: I apologize for being late to the committee. I was caught up in another committee. I am very impressed by the conversations around the table and your contributions, so thank you for coming.

Have we developed appropriate performance indicators so that we know what independence looks like? We tend to be a little vague on that. Sometimes we say, "Well, they all voted the same and that means they're not independent." Sometimes we say, "There aren't enough amendments so that's not independent." I wonder if we should be perhaps pushing intellectual rigour on that topic a little further.

In the last six months, I have seen unanimous votes in the Senate of Canada. Does that mean that we're independent enough? Even though several points of view all came together to share an opinion on a certain bill or a motion, lately I've seen a divide on three votes, as someone said earlier, on budget bills. Two of the votes encountered the question of whether the Senate should impose its will on the elected house. Other votes on the amendment were unanimous or almost unanimous, however. With Bill C-14, I saw a series of amendments brought from all corners of the Senate and I saw everyone voting every which way and it finally coming down to one of two votes. In the end, you come down to one of two votes, namely, either "yea" or "nay." However, that doesn't reflect the entire scope of perspective that you've sorted through and come to some final opinion on — plus an abstention.

What is your view — and perhaps you have some guidance for us on it — on performance indicators for independence?

C'est là où on retrouve un certain risque. Il faut être conscient du risque que, si les experts des deux Chambres sont favorables à un projet de loi, le rôle du Sénat risque d'être compromis ou remis en question, parce que nous comptons sur l'avis des experts qui soutiennent ce projet de loi. Manque-t-il un élément clé à une opposition organisée? Si le Sénat est trop dépendant des experts en Chambre dans certains débats, il risque d'être moins efficace au niveau de la responsabilité.

La sénatrice Dupuis : Si je comprends bien, la responsabilité institutionnelle d'assurer un débat de fond dans le cadre de l'étude d'un projet de loi par l'entremise de l'opposition ne repose pas exclusivement sur la possibilité qu'un parti politique incarne l'opposition officielle à la Chambre basse.

M. Lagassé : Je suis d'accord qu'il y a d'autres façons de fonctionner. Cependant, on veut s'assurer qu'à la base, on ait une institution où le rôle des sénateurs est de questionner le gouvernement et l'exécutif.

[Traduction]

Le président : Sénatrice McCoy.

La sénatrice McCoy : Je suis désolée d'être arrivée en retard à la réunion. Je participais à la réunion d'un autre comité. Je suis très impressionnée par les discussions et votre contribution. Je vous remercie donc de votre présence.

Avons-nous établi des indicateurs de rendement qui conviennent de sorte que nous sachions comment se définit l'indépendance? Nous avons tendance à être un peu vagues à cet égard. Parfois nous disons : « Eh bien, ils ont tous voté de la même façon, ce qui veut dire qu'ils ne sont pas indépendants. » Parfois nous disons : « Il n'y a pas assez d'amendements, de sorte qu'on ne peut parler d'indépendance. » Je me demande si nous ne devrions pas davantage faire preuve de rigueur intellectuelle à ce sujet.

Au cours des six derniers mois, il y a eu des votes unanimes au Sénat du Canada. Cela veut-il dire que nous sommes assez indépendants? Bien qu'il y ait eu un recoupement entre plusieurs points de vue pour un projet de loi ou une motion, dernièrement, j'ai remarqué une divergence d'opinions sur trois votes, comme quelqu'un l'a déjà dit, sur des projets de loi budgétaires. Pour deux des votes, il y avait la question de déterminer si le Sénat devait imposer sa volonté à la Chambre élue. D'autres votes sur l'amendement étaient unanimes ou presque, toutefois. Concernant le projet de loi C-14, une série d'amendements ont été présentés des deux côtés du Sénat, et j'ai vu tout le monde voter comme ils l'entendaient et cela s'est résumé à un ou deux votes. Au bout du compte, cela se résume à un ou deux votes, soit « pour », soit « contre ». Cependant, cela ne reflète pas toutes les discussions qui ont mené à une décision finale — plus une abstention.

Quel est votre point de vue — et vous avez peut-être des conseils à nous donner — sur les indicateurs de rendement pour déterminer ce qu'est l'indépendance?

Mr. Lagassé : I would echo your view that votes themselves, particularly when they pertain to budget bills, are not necessarily the best indicator of independence. It would be worthwhile looking at the work that the Constitution Unit in the United Kingdom has done on the role and influence of the Westminster Parliament. Under Professor Meg Russell, that unit has looked at the entire literature that exists about the so-called “impotence of the Westminster Parliament” part and said the problem is what we’re measuring. She looked at all of the different factors.

When you look at influence, committee work and various other measures of influence that you seek to tease out in looking at the influence of a legislature, you discover that individual members and lords exercise far greater influence than we might presume if you look at other informal or indirect means of influence. I think that touches a bit on your question of indirect means of exercising independence. There may be these measures that are teased out in the latest and newest literature on Westminster parliaments that could guide you in asking, “How do we actually measure these things?”

Senator McCoy : I had a conversation with her. Perhaps we can encourage that conversation to involve others here in Canada.

Senator Cools : Thank you very much, professor. As always, I thank you for coming before us. My question is relatively simple, I think. I’m seeking your opinion on one particular issue.

Traditionally, the Leader of the Government in the Senate has always been a member of the government, a minister of the Crown. However, the current government leader is not. I have always understood, as most senators until very recently have always understood, that only a minister of the Crown or member of the government can declare in the Senate what government business is. This, to my mind, is a unique animal because a horse can’t give birth to a human being and human beings don’t give birth to mules.

So the only person who can declare what the government wants and what is the government business must be a member of the cabinet. I am very concerned about this novelty that we have been — I wouldn’t say compelled — involved in. As you know, these are systems that use precedents, practices and customs. They’re not very tolerant of novelty. They want to look to precedents.

Do you have any opinions on that?

Mr. Lagassé : I do. I am of the view that the Government Representative should be a minister of the Crown, should be part of cabinet and be privy to cabinet deliberations and to cabinet confidences. These are essential features to my mind, if only because the Government Representative should have a full

M. Lagassé : Je suis du même avis que vous, c’est-à-dire que les votes en tant que tels, surtout lorsqu’ils portent sur des projets de loi budgétaires, ne constituent pas nécessairement le meilleur indicateur d’indépendance. Il vaudrait la peine d’examiner les travaux qu’a accomplis la Division de la constitution au Royaume-Uni sur le rôle et l’influence du Parlement de Westminster. Sous la direction de Meg Russell, cette unité a examiné toute la documentation portant sur ce qu’on appelle l’impuissance du Parlement de Westminster, et elle a dit que le problème, c’est ce que nous mesurons. Elle a examiné tous les facteurs.

Concernant l’influence, les travaux du comité et divers autres moyens qu’on cherche à dégager en examinant l’influence d’un organe législatif, on se rend compte que chaque membre et chaque lord exercent une bien plus grande influence que nous pourrions le présumer si on examine d’autres moyens d’influence indirects. Je crois que cela se rapporte à votre question sur les moyens indirects d’agir de façon indépendante. Il peut y avoir ces moyens que l’on trouve dans la documentation récente portant sur les parlements de Westminster qui pourraient vous aider à répondre à la question suivante : comment évaluons-nous ces choses, en fait?

La sénatrice McCoy : J’ai discuté avec elle. Nous pourrions encourager ce genre de discussions et faire participer d’autres personnes au Canada.

La sénatrice Cools : Merci beaucoup, monsieur. Comme toujours, je vous remercie de comparaître devant nous. Ma question est relativement simple, je crois. J’aimerais connaître votre opinion sur une question.

Le leader du gouvernement au Sénat a toujours été un député du gouvernement, un ministre de la Couronne. Toutefois, ce n’est pas le cas actuellement. Jusqu’à tout récemment, j’ai toujours compris, comme la plupart des sénateurs, que seuls un ministre de la Couronne ou un député du gouvernement peuvent faire connaître au Sénat quels sont les travaux du gouvernement. Cela, à mon sens, me semble être une tout autre créature.

Ainsi, la seule personne qui peut révéler ce que veut le gouvernement et quels sont les travaux du gouvernement doit être un membre du Cabinet. Cette nouveauté à laquelle nous sommes — je ne dirais pas « obligés » — amenés à participer me préoccupe grandement. Comme vous le savez, ce sont des systèmes fondés sur des précédents, des pratiques et des coutumes. Ils ne tolèrent pas très bien la nouveauté. Ils veulent regarder les précédents.

Avez-vous une opinion là-dessus?

M. Lagassé : Oui. Je suis d’avis que le représentant du gouvernement devrait être un ministre de la Couronne, être membre du Cabinet et être au courant des délibérations et des renseignements confidentiels du Cabinet. Ce sont des caractéristiques essentielles à mon sens, ne serait-ce que parce

understanding, when appropriate, of what the government's position is and what the deliberations of government were.

I respect that we are now in an intermediary phase, but I am of the view —

Senator Cools: It's still wrong.

Mr. Lagassé: — that it is more effective to have the Government Representative having a better or a fuller understanding of what government policy is, not merely through interactions with the party leadership of the executive.

Senator Cools: I thank you very much for that opinion because even the term "Government Representative" is not really appropriate.

What the government must give to the Senate are members of the government. We're not a foreign mission. Even when ministers are members of the Senate they do not represent the government. They're members of the government but they represent the Queen. It is Her Majesty's government. Many Canadians are forgetting that Her Majesty in this country is the head of state, the head of government and the head of Parliament. I find some of this a bit unsettling, especially the overlooked notion that responsible government demands and agreed that the King would no longer rule or govern by personal intervention. They agreed that he would act through the agency of ministers who are chosen from the membership of both houses. That is what responsible government is. I find it very disturbing. I'm hoping that other people will begin to grasp and understand that this is a very profound thing.

The Chair: Thank you, Senator Cools.

Senator Cools: That is, Her Majesty is currently not represented by the Leader of the Government in the Senate because he is not a minister. That's a very serious matter.

The Chair: Thank you very much, Professor Lagassé, for coming. It was very interesting and very helpful.

Mr. Lagassé: Thank you.

The Chair: Honourable senators, we have with us by video conference Professor Andrew Heard joining us from Victoria, British Columbia. Welcome, Professor.

Professor Heard is a professor in the Political Science Department at Simon Fraser University. He is an expert on the Canadian Constitution, focusing on issues as varied as constitutional conventions, Senate reform, federalism and parliamentary privilege. Professor Heard submitted a brief to this committee in April of this year, entitled *The Senate's Role in Reviewing Bills from the House of Commons*.

Professor, I would invite you to make a brief presentation, followed by a period of questions and answers. Professor, the floor is yours.

que le représentant du gouvernement devrait connaître parfaitement, s'il y a lieu, la position du gouvernement et quelle ont été les délibérations du gouvernement.

Je comprends que nous sommes maintenant à une étape intermédiaire, mais je suis d'avis...

La sénatrice Cools : C'est tout de même indéfendable.

M. Lagassé : ... qu'il est plus efficace que le représentant du gouvernement connaisse bien la politique du gouvernement, et qu'on ne parle pas simplement de discussions avec la direction du parti de l'exécutif.

La sénatrice Cools : Je vous remercie beaucoup de m'avoir donné votre opinion, car même le terme « représentant du gouvernement » ne convient pas vraiment.

Le gouvernement doit envoyer au Sénat des membres du gouvernement. Nous ne sommes pas une mission étrangère. Même lorsque les ministres sont au Sénat, ils ne représentent pas le gouvernement. Ce sont des membres du gouvernement, mais ils représentent la reine. C'est le gouvernement de Sa Majesté. Bon nombre de Canadiens oublient que dans ce pays, Sa Majesté est chef d'État, de gouvernement et de Parlement. Je trouve cela en partie un peu préoccupant, surtout pour la notion de gouvernement responsable. On a convenu que le roi ne gouvernerait plus par intervention personnelle. Il a été convenu qu'il agirait par l'intermédiaire de ministres qui proviennent des deux Chambres. Voilà ce qu'est un gouvernement responsable. Je trouve cela très préoccupant. J'espère que d'autres personnes commenceront à comprendre que c'est très profond.

Le président : Merci, sénatrice Cools.

La sénatrice Cools : C'est-à-dire que Sa Majesté n'est actuellement pas représentée par le leader du gouvernement au Sénat, car il ne s'agit pas d'un ministre. C'est une question très importante.

Le président : Monsieur Lagassé, je vous remercie beaucoup d'être venu comparaître. Votre témoignage a été très intéressant et très utile.

M. Lagassé : Merci.

Le président : Honorables sénateurs, M. Andrew Heard se joint à nous. Il comparaît par vidéoconférence à partir de Victoria, en Colombie-Britannique. Je vous souhaite la bienvenue, monsieur.

M. Heard est professeur au Département de science politique de l'Université Simon Fraser. Il est spécialiste de la Constitution canadienne, de la réforme du Sénat, du fédéralisme et du privilège parlementaire. M. Heard nous a présenté un mémoire en avril dernier. Il s'intitule *Le rôle du Sénat dans l'examen des projets de loi provenant de la Chambre des communes*.

Monsieur, je vous invite à faire un bref exposé. Nous vous poserons des questions par la suite. La parole est à vous.

Andrew Heard, Professor, Political Science Department, Simon Fraser University, as an individual: Thank you very much. It's a great pleasure to join you by video today, and I appreciate the invitation. I was given the four questions that you've put to your witnesses before, and I'm going to spend a bit more time on the first two and have some brief comments on the last two.

So on the first one, "Do you believe that political party caucuses have a role to play in the future in the Senate," the short answer is that, in the short to medium term, it is a fact that party caucuses will continue to play a role, given the organization and numbers of the Conservative Party, as well as the independent Liberal caucus. Going down the road, a lot will depend on who wins the next two elections and whether they continue the process of appointing non-aligned senators or return to partisan appointments in the case of a Conservative government or perhaps even refuse to make any appointments in the case of a possible NDP government. So we have party caucuses. They will continue to function.

The question going forward is: Should party caucuses play a major role in the Senate? My short answer is yes. There is a very constructive role for partisan party caucuses to play alongside the non-aligned senators.

Mind you, the Senate was intended from the start to be a partisan body, and I think it's very important to emphasize that point. It was intended to be a partisan body but independent-minded partisans, and, as you have heard from other witnesses already, the early years of the Senate were clearly dominated by partisan groupings. There was the inclusion of many senators as cabinet ministers, and even two prime ministers were drawn from the Senate as well. I think it's really important to emphasize the intentions for a partisan chamber by looking back to the Quebec and London Conferences that led to Confederation in 1867.

In 1864, the Quebec Resolutions called for the first appointments to the Senate to be made with care that ". . . all Political Parties may as nearly as possible be equally represented." The London Conference of 1866 modified this slightly to say that it should be ". . . the fair representation of both political parties." Indeed, the first appointees were fairly balanced party representation. Among the senators who first gathered in 1867, there were 36 Conservatives, one independent Conservative, 24 Liberals, 7 Liberal Conservatives and two Nationalist Liberals.

It has become fashionable of late to downplay the partisanship of the 19th century, but even Eugene Forsey's characterization of "loose schools of fish" still conveys the image of fish who swim in proximity to each other. Partisanship meant something in the 19th century. People of the day understood the difference between Grits and Tories, *les bleus* and *les rouges*.

Andrew Heard, professeur, Département de science politique, Université Simon Fraser, à titre personnel : Merci beaucoup. Je suis vraiment ravi de me joindre à vous par vidéoconférence, et je vous remercie de l'invitation. On m'a fourni les quatre questions que vous avez posées à vos autres témoins, et je vais consacrer un peu plus de temps aux deux premières. Je ferai de brèves remarques sur les deux autres.

Votre première question est la suivante : 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? La réponse brève, c'est qu'à court et à moyen terme, c'est un fait que les caucus des partis continueront à jouer un rôle compte tenu de la structure et du nombre de représentants du Parti conservateur, de même que du caucus libéral indépendant. À plus long terme, cela dépendra beaucoup du parti qui l'emportera lors des deux prochaines élections. Il faudra voir si l'on décidera de continuer à nommer des sénateurs indépendants ou de revenir aux nominations partisans dans le cas d'un gouvernement conservateur, ou peut-être de refuser de faire des nominations dans le cas d'un gouvernement du NPD. Nous avons donc des caucus de parti. Ils continueront d'exister.

La question qui se pose par la suite, c'est la suivante : les caucus des partis devraient-ils jouer un rôle majeur au Sénat? En un mot, oui. Travailler aux côtés des sénateurs indépendants peut être très constructif pour les caucus des partis.

Remarquez bien que dès le départ, le Sénat devait être un organe partisan, et je crois qu'il est très important de le souligner. Il devait être un organe partisan, mais ses membres devaient faire preuve d'indépendance et, comme d'autres témoins vous l'ont déjà dit, au cours des premières années d'existence du Sénat, il était majoritairement formé de groupes partisans. Bon nombre de sénateurs avaient été inclus au Cabinet comme ministres, et même deux premiers ministres avaient été des sénateurs. Je crois qu'il est vraiment important de souligner que le Sénat devait être une Chambre partisane, si l'on remonte aux conférences de Québec et de Londres qui ont abouti à la Confédération en 1867.

En 1864, les résolutions de Québec recommandaient que les premières nominations au Sénat soient faites de manière à ce que « [...] tous les partis politiques soient représentés le plus également possible ». En 1866, la conférence de Londres a modifié cela légèrement pour dire qu'il devrait s'agir d'une « [...] représentation équitable des deux partis politiques ». En effet, les premières nominations étaient assez équitables sur le plan de la représentation des partis. Parmi les sénateurs qui se sont rassemblés en 1867, il y avait 36 conservateurs, 1 conservateur indépendant, 24 libéraux, 7 conservateurs libéraux et 2 libéraux nationalistes.

C'est récemment qu'il est devenu de bon ton de minimiser la partisanerie du XIX^e siècle, mais même l'interprétation d'Eugene Forsey transmet encore l'image de poissons qui nagent les uns à proximité des autres. La partisanerie voulait dire quelque chose au XIX^e siècle. Les gens de l'époque comprenaient la différence entre les libéraux et les conservateurs, les bleus et les rouges.

William Ross' 1914 book on the Senate points out that the Senate was relatively even-handed in its treatment of government legislation, regardless of which party controlled the majority at the time. And he concluded that this showed that senators were not being directly controlled by the party leaders of the House of Commons to block opponents' legislation.

So the lesson from this is that the senators were independent-minded partisans but still partisans nonetheless. In my view, the Senate was never intended to be a non-partisan collection of unaffiliated members. The Fathers of Confederation knew full well that the chamber would be essentially a partisan chamber, and, in my view, to turn the chamber into a collection of non-affiliated independent agents risks rewriting history and undermining a fundamental part of the Confederation bargain.

Now, that said, I recognize absolutely the value of a large group of independent senators in the process, working alongside their party caucus colleagues. But I think it is important to ground this discussion in an understanding of what was intended and how things unfolded at the time of Confederation.

So turning to the value of party caucuses, there are some positive benefits for the Senate collectively, as well as for individual senators, but there are also negatives as well, institutionally and on an individual basis.

On the positive side, as you have heard and know well yourselves, party caucuses provide a clear and efficient way of planning membership on committees, settling priorities on the agenda for the study of bills and inquiries and committee and so on.

They allow decisions to be reached easily in setting that agenda, and it's most easily done through leaders of caucus groupings who have an understanding of where their members lie, where problems might come ahead and where there is consensus and agreement.

Caucuses also provide an important back channel through which members can communicate with the other house. Over the years, about 80 per cent of Senate amendments to Commons bills have been readily accepted by the House of Commons. I think a large measure of that acceptance is testimony both to the common sense of those amendments and the groundwork laid through the political caucuses, with senators convincing their party leaders and MP colleagues of the value of their amendments.

The other thing is that senators have been indirectly accountable to the public through those party caucuses. If the public had been absolutely up in arms over how Conservative or Liberal senators were behaving or not behaving, pressure would have been put on the elected party leaders to come down on the Senate. So I think it is important to emphasize this indirect accountability of the elected chamber.

Dans son ouvrage sur le Sénat, publié en 1914, William Ross soulignait que le Sénat était relativement équitable dans son traitement des mesures législatives du gouvernement, peu importe quel parti était majoritaire. De plus, il a conclu que cela montrait que les sénateurs n'étaient pas contrôlés directement par les chefs de parti de la Chambre des communes pour bloquer les mesures législatives présentées par l'opposition.

Ce qu'il faut donc retenir ici, c'est que les sénateurs étaient liés à un parti, mais ils étaient aussi indépendants d'esprit. Selon moi, le Sénat n'a jamais été conçu pour être un ensemble de membres indépendants non partisans. Les Pères de la Confédération savaient très bien que la Chambre serait essentiellement partisane et, à mon avis, en la transformant en un ensemble d'agents indépendants, on risque de réinventer l'histoire et de miner une partie fondamentale de notre pacte confédératif.

Cela dit, je reconnais tout à fait l'utilité de la présence d'un grand groupe de sénateurs indépendants dans le processus, qui collaboreraient avec leurs collègues des caucus partisans. Or, je crois qu'il est important que les discussions à ce sujet se fondent sur une compréhension de ce qu'était l'intention au départ et de la façon dont les choses se sont déroulées à l'époque de la Confédération.

Donc, pour ce qui est de l'utilité des caucus des partis, il y a des avantages pour le Sénat dans son ensemble, de même que pour chaque sénateur. Or, il y a également des inconvénients, sur les plans institutionnel et individuel.

Concernant les aspects positifs, comme on vous l'a dit et comme vous le savez bien vous-mêmes, les caucus des partis fournissent un moyen clair et efficace de planifier la composition des comités, d'établir les priorités concernant l'étude de projets de loi, des demandes de renseignements, et cetera.

Ils permettent la prise de décisions rapide pour l'établissement des priorités, et cela se fait plus facilement lorsque ce sont des leaders de caucus qui s'en occupent; ils savent où se situent leurs membres, ce qui pourrait poser problème et où il y a consensus.

Les caucus offrent également une voie importante par laquelle les membres peuvent communiquer avec l'autre endroit. Au fil des ans, environ 80 p. 100 des amendements que le Sénat a apportés à des projets de loi de la Chambre des communes ont été facilement adoptés. Je pense que dans une large mesure, cela témoigne du gros bon sens de ces amendements et du travail préparatoire effectué par les caucus politiques et de la capacité des sénateurs de convaincre leur chef de parti et leurs collègues députés de l'utilité des amendements.

Par ailleurs, les sénateurs rendent des comptes indirectement à la population par l'intermédiaire de ces caucus partisans. Si la population avait été révoltée contre la façon dont des sénateurs conservateurs ou libéraux se conduisaient, on aurait exercé des pressions sur les chefs de partis élus pour qu'ils interviennent auprès du Sénat. Je crois qu'il est donc important d'insister sur cette reddition de comptes indirecte de la Chambre élue.

There are benefits for individual senators, and the main one is to be able to work with like-minded senators to achieve common policy goals. That involves both mobilizing sympathizers, as well as out-focusing those who oppose them.

On a practical basis, there is a huge benefit in sharing research staff who have their ideological interests at heart, as well as sharing each other's professional and legislative experience in caucus. Individual members can take a cue from their caucus leaders and colleagues. There is no need to research each and every issue personally that comes up before them that they have to vote upon.

Those are a number of positives to come from that caucus organization, some of which would apply to an organization of non-aligned members as well.

On the negative side, there has been a great harm to the Senate, institutionally, over the years through hyper-partisanship. We have seen periods in the 1960s, 1970s and in recent years where the Senate amended a small number to no government legislation. That was through very strong party discipline, ensuring the will of the government of the day. I think that has undermined the legitimacy of the Senate in order to do that.

In my view, the Senate should not be a chessboard for party leaders to play out their strategies with loyal foot soldiers deployed on a second battlefield after combat in the Commons is over.

Senators need to be independent-minded enough to vote against their own party's positions from time to time. When there has been a party majority in the past, amendments have been made to government bills through the government itself recognizing weaknesses, but also because of the independent-mindedness of individual senators.

My study of the period from 2001 to 2004 found that there were only 34 per cent of Senate recorded votes where there was not a dissent among one member of the caucuses or another.

When firm party discipline is imposed on individual senators, they lose the ability to vote as they see fit. They fear being removed immediately from committee assignments because of proposing or supporting amendments.

There is also harm to non-aligned cross-bench members, as well, from the party caucuses because they do not have the same advantages as party caucuses. They're not grouping with like-minded individuals to share and achieve common goals. They have to rely on a pooled research staff that would serve a large and diverse group of senators. Individual senators only have limited support staff that cannot conduct a wide range of research in all matters coming before them.

Il y a des avantages pour les sénateurs, et le principal avantage, c'est qu'ils peuvent collaborer avec des sénateurs aux vues similaires pour atteindre des objectifs stratégiques communs. Cela fait en sorte qu'on mobilise les sympathisants.

Concrètement, il est très avantageux d'avoir accès au même personnel de recherche qui a leurs intérêts idéologiques à cœur, de même qu'à d'autres professionnels et personnes qui ont de l'expérience dans un caucus. Tous les sénateurs peuvent s'inspirer de l'expérience de leur chef de caucus et de leurs collègues. Il est inutile pour eux de faire de la recherche chacun de leur côté pour toutes les questions sur lesquelles ils doivent se prononcer.

Voilà un certain nombre d'aspects positifs qui découlent de l'organisation en caucus, et certains s'appliqueraient à une organisation de sénateurs indépendants également.

Pour ce qui est des aspects négatifs, la partisanerie à outrance a fait très mal au Sénat sur le plan institutionnel au fil des ans. Il y a des périodes dans les années 1960 et 1970 et ces dernières années où le Sénat n'a amendé qu'un petit nombre de projets de loi du gouvernement, voire aucun projet de loi. Cela s'est fait par une discipline de parti très forte, ce qui assurait le respect de la volonté du gouvernement en place. Je pense que cela a miné la légitimité du Sénat.

À mon avis, le Sénat ne devrait pas être un échiquier dont se servent les chefs de partis pour mettre en œuvre leurs stratégies avec des fantassins loyaux déployés dans un deuxième champ de bataille après la fin d'un combat aux Communes.

Les sénateurs doivent être assez indépendants pour voter contre les positions de leur propre parti de temps en temps. Dans le passé, sous des gouvernements majoritaires, des amendements ont été apportés à des projets de loi du gouvernement par le gouvernement lui-même, parce qu'il était conscient de certaines faiblesses, et cela s'explique aussi par l'indépendance d'esprit des sénateurs.

Dans le cadre de mon étude de la période allant de 2001 à 2004, j'ai découvert qu'il n'y avait que 34 p. 100 des votes par appel nominal au Sénat où il n'y avait pas de dissidence de la part d'un membre d'un caucus quelconque.

Lorsque des sénateurs sont assujettis à une discipline de parti stricte, ils perdent la capacité de voter comme bon leur semble. Ils craignent de ne plus pouvoir siéger à des comités parce qu'ils proposent ou appuient des amendements.

Cela nuit également aux membres non affiliés, car ils n'ont pas les mêmes avantages que les caucus des partis. Ils ne s'allient pas à des personnes qui partagent leurs points de vue pour partager et atteindre des buts communs. Ils doivent compter sur un personnel de recherche qui travaille pour un groupe important et diversifié de sénateurs. Les sénateurs n'ont qu'un personnel de soutien limité qui ne peut pas mener un vaste éventail de recherches sur tous les dossiers à l'étude.

My view on party caucuses is that they have many strengths. There are evident weaknesses that we've seen as well. Some of those caucus benefits can be translated into groupings for non-aligned senators, but there are limits as to what would occur.

I would say in passing that I'm very skeptical of the value of trying to organize senators into regional caucuses, and I would be happy to talk about that more in the question-and-answer period.

The second question is: Does the modern Senate need government representation? Absolutely. The whole premise of modern parliamentary government is that the bulk of Parliament's activity is devoted to considering government's legislative proposals, and it is assumed that the government should play a managing role in the process and timing of debates and votes. It's also assumed that this be in consultation with opposition leaders. A healthy Parliament is one where there is give and take by all concerned, not just government dictating or opposition obstructing.

The Senate's place in the legislative process is meant to be an extension of the basic responsibility of Parliament to give precedence to government business. As long as the government of the day has the confidence of the majority of elected members, the collective responsibility of all members in both houses is to move forward on considering government business.

The Senate's main role in the legislative process is to consider measures already approved by the Commons, but it also has the secondary and important role of being a place where non-controversial pieces of legislation can be initiated by the government for detailed scrutiny.

The Senate also has a very important and respected role in policy inquiries that by a necessary implication are assessments of government policies. As a result, the government has a legitimate and strong interest in committee inquiries held in the Senate. If there is government involvement in that, it is far more likely that Senate proposals may be adopted as government policy down the road.

The Senate needs to provide a clear process through its government business as coherently managed. In the past, the Leader of the Government in the Senate was almost always a member of cabinet. The current Government Representative, however, is not a cabinet minister, but he does attend certain cabinet meetings.

I argued that the previous government had breached convention when they first dispensed with appointing senators to cabinet. In my view, it devalued the Senate and its role in the legislative process, and it is disingenuous to exclude the Senate government leader from the ministry while still ensuring they attend a range of cabinet meetings.

J'estime que les caucus des partis présentent de nombreux avantages. Ils ont des faiblesses flagrantes que nous avons également constatées. L'un de leurs avantages peut se traduire par des regroupements de sénateurs non affiliés, mais il y a des limites à ce qui peut être fait.

Je dirais en passant que je suis très sceptique quant à l'intérêt d'essayer de regrouper les sénateurs en caucus régionaux, et je me ferai un plaisir d'en discuter plus longuement à la période de questions.

Ma deuxième question est la suivante : le Sénat moderne a-t-il besoin d'une représentation gouvernementale? Absolument. Toute la question d'un gouvernement parlementaire moderne s'articule autour du fait que la grande majorité des activités du Parlement consistent à envisager des propositions législatives du gouvernement, et on suppose que le gouvernement devrait assumer un rôle de gestion dans le processus et le choix du moment pour tenir les débats et les votes. On suppose également que ce sera fait en consultation avec les chefs de l'opposition. Un Parlement en santé est une institution où tous les intéressés font des compromis, et non pas une institution où le gouvernement dicte ce qu'il faut faire et où l'opposition fait de l'obstruction.

La place du Sénat dans le processus législatif est complémentaire à la responsabilité fondamentale du Parlement de donner préséance aux affaires gouvernementales. Tant et aussi longtemps que le gouvernement en poste a la confiance de la majorité des membres élus, la responsabilité collective de tous les membres dans les deux Chambres, consiste à aller de l'avant et à examiner les affaires du gouvernement.

Le principal rôle du Sénat dans le processus législatif consiste à étudier des mesures qui ont déjà été approuvées par la Chambre des communes, mais il a également le rôle secondaire et important d'être un endroit où des mesures législatives non controversées peuvent faire l'objet d'un examen approfondi par le gouvernement.

Le Sénat a également un rôle très important et respecté dans l'examen des politiques et doit évaluer les politiques gouvernementales. Par conséquent, le gouvernement s'intéresse vivement et à juste titre aux études des comités au Sénat. Si le gouvernement participe à une étude, il est beaucoup plus probable que les propositions du Sénat soient adoptées et deviennent des politiques gouvernementales au final.

Le Sénat doit fournir un processus clair par l'entremise d'une gestion cohérente de ses affaires gouvernementales. Dans le passé, le leader du gouvernement au Sénat était presque toujours un membre du Cabinet. Le représentant du gouvernement actuel n'est pas un ministre du Cabinet, mais il assiste à certaines réunions du Cabinet.

J'ai soutenu que le gouvernement précédent avait enfreint la convention en ne nommant pas de sénateurs au Cabinet. À mon avis, cela a dénaturé le Sénat et son rôle dans le processus législatif, et il est hypocrite d'exclure le leader du gouvernement au Sénat du ministère tout en veillant à ce qu'il assiste à un certain nombre de réunions du Cabinet.

Practice has shown that the government leader's participation in cabinet meetings is both beneficial and necessary. The Leader of the Government in the Senate must be fully apprised of government priorities in order to determine priorities in the Senate. The government leader, in turn, needs to know how much time should be devoted to each issue and also how hard to press colleagues to pass measures and in what time frame. The government leader can also personally argue with cabinet ministers and convey first-hand the mood of the Senate and the need to consider amendments to government legislation.

These are all inherently party partisan matters, not generic public administration. These are party partisan concerns to the core, and the Government Representative cannot help but act in a partisan manner in trying to pursue and achieve the government's legislative agenda.

One alternative would be to propose to have multiple individual senators act as sponsors for government bills. That certainly is a potentially practical solution. However, one danger of that approach was shown by one senator's sponsorship of a government bill, who immediately proposed that there should be amendments made to the bill. My worry is that independent sponsors of government bills may be tempted to demonstrate their independence by proposing amendments.

The irony is that while the Senate should be more active than it has been, it still operates within a limited range of operation. Neither the government nor the public will stand for an appointed Senate routinely amending and holding up measures passed by the House of Commons. The Senate's role is meant to be a constructive complement, not a non-stop nuisance to the government and the House of Commons. The Senate should call for the House of Commons to reconsider certain matters when warranted, not as a matter of course.

If there is no single government leader to take charge with some effective means of managing the process, then there is the danger that individual senators voting on or sponsoring bills will be pressured and lobbied, not just from party leaders' offices but also with pressure from outside lobbyists. That pressure will occur in non-transparent means.

In conclusion, yes, the government needs an effective partisan presence in the chamber to pursue its business. How that is appointed is something we can discuss, whether it should be a prime ministerial appointment or something that can be self-assigned by members of the Senate who themselves wish to volunteer and act on behalf of the government, but in doing so, they should be genuine in conveying their support for those ideological measures and framework that the government has.

Dans la pratique, la participation du leader du gouvernement aux réunions du Cabinet est bénéfique et nécessaire. Le leader du gouvernement au Sénat doit être bien informé des priorités du gouvernement pour établir les priorités au Sénat. Le leader du gouvernement, pour sa part, doit savoir le temps qu'il devrait consacrer à chaque question et dans quelle mesure il doit faire pression sur ses collègues pour adopter des mesures dans un délai donné. Le leader du gouvernement peut également argumenter avec les ministres du Cabinet, communiquer l'opinion du Sénat et faire part de la nécessité d'étudier des amendements à apporter à des mesures législatives.

Ce sont toutes des questions foncièrement partisans, et non pas des questions administratives génériques. Ce sont des préoccupations sectaires, et le représentant du gouvernement ne peut faire autrement que d'agir de manière partisane et d'essayer de réaliser le programme législatif du gouvernement.

Une solution de rechange serait de proposer que de multiples sénateurs parrainent des projets de loi d'initiative ministérielle. C'est certainement une solution qui pourrait être pratique. Cependant, le parrainage d'un projet de loi d'initiative ministérielle a démontré un danger de cette approche, et des amendements au projet de loi ont immédiatement été proposés. Ce qui me préoccupe, c'est que les parrains indépendants de projets de loi d'initiative ministérielle pourraient être tentés de montrer qu'ils sont indépendants en proposant des amendements.

L'ironie, c'est que même si le Sénat devrait être plus actif, il est quand même limité dans ce qu'il peut faire. Ni le gouvernement ni le public n'appuieront un Sénat où les membres nommés modifient régulièrement des mesures adoptées par la Chambre des communes ou y font obstruction. Le rôle du Sénat consiste à être une entité complémentaire constructive, et non pas une nuisance constante au gouvernement et à la Chambre des communes. Le Sénat devrait demander à la Chambre des communes de reconsidérer des questions lorsqu'il y a lieu de le faire, mais pas systématiquement.

S'il n'y pas de leader du gouvernement pour prendre des mesures efficaces pour gérer le processus, alors il y a un risque que des sénateurs qui se prononcent sur des projets de loi ou qui parrainent des projets de loi fassent l'objet de pressions exercées non seulement par les bureaux des chefs des partis mais aussi par des lobbyistes externes. Ils exerceront ces pressions par des moyens non transparents.

Pour terminer, le gouvernement a besoin d'avoir une présence partisane efficace à la Chambre pour mener ses activités. Nous pouvons discuter de la façon dont les membres sont nommés, que ce soit une nomination par le premier ministre ou des membres du Sénat qui se portent volontaires pour agir au nom du gouvernement, mais ils devraient être sincères lorsqu'ils appuient ces mesures idéologiques et le cadre du gouvernement.

The last two questions: Does the modern Senate need an official opposition or opposition groups? This is a difficult one to answer. Parliament certainly works more efficiently with organized opposition groups. How those groups are formed or of what nature can be the subject of experimentation.

It is quite clear that, over time, independent senators will begin to associate into smaller groupings with like-minded individuals who have become far more formalized. Some of them may be wishing to oppose the government of the day, and some of them to support the government of the day. Whether or not they style themselves as “opposition” is something that we can see down the road.

The final question that was put to me was what changes I might consider to be helpful to the rules and practices. One that I would suggest to consider for committee membership, on top of the recommendations from your first report, was to consider a set term of tenure for members of committees, pending good behaviour and attendance, as I think this would encourage members of party caucuses to act with an independence of mind and not fear immediately being removed from the committee because of acting contrary to the party’s interests.

I also believe the Senate should consider far more pre-study of bills and then revisit those recommendations when House of Commons bills arrive in the Senate. I think you could deal with more business more efficiently that way and also conduct a more effective follow-up on pre-study than we’ve seen in the past.

There should also be better informal communication channels between committee chairs in the Senate with their counterparts in the House of Commons over proposed amendments and the value of them.

In closing, I’ll add that I have suggested in the past that the Senate should consider putting into the rules time limits for the consideration of House of Commons bills, just to expedite matters and to keep people focused on moving bills through the Senate.

With that, I conclude and look forward to your questions.

The Chair: Thank you, professor.

Senator Joyal: Good afternoon, Professor Heard. It’s a pleasure to have you at our committee.

I want to concentrate on one aspect of what you said, which is essentially the fact that the Senate is a power chamber. It has legislative power, and this power, as you know, is shared with the House of Commons, generally, for legislation to be enacted by Her Majesty.

Les deux dernières questions sont les suivantes. Le Sénat moderne a-t-il besoin d’une opposition officielle ou de groupes de l’opposition? Il est difficile de répondre à cette question. Le Parlement fonctionne certainement plus efficacement avec des groupes de l’opposition organisés. La façon dont ces groupes sont formés ou leur nature peuvent faire l’objet d’essais.

Avec le temps, il est très clair que les sénateurs indépendants commenceront à se réunir en plus petits groupes plus officiels de gens qui partagent leurs points de vue. Certains peuvent vouloir s’opposer au gouvernement en place et d’autres peuvent l’appuyer. Que ces groupes se qualifient de groupes de l’opposition est quelque chose que nous pourrions voir plus tard.

La dernière question qu’on m’a posée portait sur les changements aux règles et aux pratiques que j’estimerais utiles à apporter. Je suggérerais notamment aux membres du comité, en plus des recommandations énoncées dans votre premier rapport, d’examiner un mandat fixe pour les sénateurs, si leur conduite et leur assiduité sont bonnes. Ce faisant, cela encouragerait les membres des caucus des partis à faire preuve d’indépendance et à ne pas craindre d’emblée d’être expulsés des comités parce qu’ils ont agi contre les intérêts du parti.

Je crois aussi que le Sénat devrait envisager de mener beaucoup plus d’études préliminaires des projets de loi et de passer en revue ces recommandations lorsque les projets de loi de la Chambre des communes arrivent au Sénat. Je pense que vous pourriez ainsi régler plus efficacement un plus grand nombre de questions et assurer un suivi plus efficace que dans le passé en ce qui a trait à l’étude préliminaire.

Il devrait également y avoir de meilleures filières de communications non officielles entre les présidents des comités au Sénat et leurs homologues à la Chambre des communes concernant les amendements proposés et leur importance.

Pour terminer, j’ajouterai que j’ai suggéré dans le passé que le Sénat devrait envisager d’incorporer dans les règles des limites de temps pour étudier les projets de loi de la Chambre des communes, simplement pour accélérer l’examen des questions et faire en sorte que les gens continuent de chercher à renvoyer les projets de loi au Sénat.

Sur ce, je vais conclure mes remarques et j’ai hâte d’entendre vos questions.

Le président : Merci, monsieur.

Le sénateur Joyal : Bonjour, monsieur Heard. C’est un plaisir de vous avoir parmi nous au comité.

Je veux me concentrer sur quelque chose que vous avez dit, à savoir que le Sénat est une Chambre de pouvoirs. Elle a un pouvoir législatif, et ce pouvoir, comme vous le savez, est partagé avec la Chambre des communes, généralement pour que des lois soient sanctionnées par Sa Majesté.

In the government's initiative to relinquish what I would say is its stronghold on the Senate Chamber by appointing a certain number of independents, the government nevertheless wanted to keep a "political capacity" to reach the senators.

One situation we have lived through in the last months, when we debated Bill C-14 — the medical assistance in dying bill — or the last bill related to the estimates, we have seen the Minister of the Crown or the parliamentary secretary calling every senator involved in the debate individually either to have a private meeting with them or over the phone, to make sure they would convey their points of view and the overall arguments they might want the individual senator to make.

In my opinion, it's a more insidious way to have the government's point of view distilled individually to senators. But when the same senators were in an open briefing session or a caucus meeting where the government's point of view can be explained and debated with members of the caucus, that has disappeared because there are no more members of the government caucus. In fact, it has been resurrected in a way that, in my opinion, is less transparent but more efficient.

When a senator is sitting on the same couch as a minister, in the minister's office, and the minister exercises the whole of the argument that you can explain in a private meeting but that you would not put on the table and put up for challenge in an open meeting, you are acting in two different ways. In my opinion, it's the law of unintended consequences: By wanting the Senate to be more independent, in fact, you are opening ways for the government to have access to individual senators.

I say that because I've seen it and I was the object of that, last week. When Bill C-29 was being debated, I had a call from the parliamentary secretary who wanted to meet with me and discuss the implications of the Estimates Bill. I refused. I said, "If you have any point of view to share with me, put it in writing through email or send it to me on a sheet of paper." Of course, it ended there. I felt much freer in taking the stand I wanted to take because I had no direct personal relations.

If I had been in a group with my fellow, like-minded senators having an open debate with that minister on the implications of the bill, I could accept that. But when I ponder the two options, are we not in fact giving individual ministers of the Crown a stronger hold on individual senators that they have pinpointed might be expressing objections or arguments to amend their bill or to vote against it?

This is the reality. As you know, there is no pure system of government. The government wants its bill to be adopted, not amended. I remind you that when Mr. Chrétien was the Prime Minister of Canada, he had declared that all bills were confidence bills. In other words, you had no choice but to vote for the bill.

Dans le cadre de l'initiative du gouvernement en vue de renoncer à ce que j'appellerais son emprise sur le Sénat en nommant un certain nombre de sénateurs indépendants, le gouvernement voulait néanmoins conserver une « capacité politique » pour rejoindre les sénateurs.

Au cours des derniers mois, lorsque nous débattions du projet de loi C-14 — le projet de loi sur l'aide médicale à mourir — ou le dernier projet de loi sur le budget des dépenses, nous avons vu le ministre de la Couronne ou le secrétaire parlementaire convoquer tous les sénateurs participant au débat individuellement à prendre part à une réunion privée ou à avoir une conversation téléphonique pour leur communiquer les points de vue et les arguments globaux qu'ils veulent que les sénateurs fassent valoir.

À mon avis, c'est une façon plus insidieuse de communiquer le point de vue du gouvernement individuellement aux sénateurs. Mais dans le cas où les sénateurs participant à une séance d'information publique ou à une réunion de caucus où le point de vue du gouvernement peut être expliqué et débattu avec les membres du caucus, cela ne se fait plus parce qu'il n'y a plus de membres du caucus du gouvernement. En fait, cette pratique a été rétablie d'une manière qui, à mon avis, est moins transparente, mais plus efficace.

Lorsqu'un sénateur prend place à côté d'un ministre et que le ministre fait valoir un argument que vous pourriez expliquer dans une réunion privée, mais que vous ne pourriez pas présenter ou contester dans une réunion publique, vous agissez de deux façons différentes. À mon avis, c'est la loi des conséquences imprévues : en voulant que le Sénat soit plus indépendant, vous donnez la possibilité au gouvernement d'avoir accès aux sénateurs.

Je le dis, car je l'ai vu et je l'ai vécu la semaine dernière. Lorsque le projet de loi C-29 faisait l'objet d'un débat, le secrétaire parlementaire m'a téléphoné pour me dire qu'il voulait me rencontrer et discuter des répercussions du projet de loi sur le budget des dépenses. J'ai refusé. J'ai dit : « Si vous avez un point de vue à me faire valoir, veuillez me le faire parvenir par écrit par courriel ou sur une feuille de papier. » Bien entendu, il ne l'a pas fait. Je me suis senti beaucoup plus libre en adoptant la position que je voulais prendre parce que je n'avais pas de relations personnelles directes avec personne.

Si j'avais fait partie d'un groupe avec mon collègue et des sénateurs qui partagent les mêmes idées et que nous avons un débat ouvert avec ce ministre sur les répercussions du projet de loi, j'aurais accepté. Mais si je réfléchis aux deux options, ne donnons-nous pas aux ministres de la Couronne une plus grande emprise sur les sénateurs qu'ils estiment pourraient exprimer des objectifs ou des arguments pour amender leur projet de loi ou pour voter contre?

C'est la réalité. Comme vous le savez, il n'y pas de véritable système. Le gouvernement veut que son projet de loi soit adopté, et non pas amendé. Je vous rappelle que lorsque M. Chrétien était le premier ministre du Canada, il a déclaré que tous les projets de loi étaient des projets de loi de confiance. Autrement dit, vous

That was one of the unwritten rules of being a member of the team. I think it was an outrageous stretch of what I call the solidarity of like-minded people.

As much as I was opposed to this approach, and as much as I'm questioning myself, by relinquishing the link with the group in the House of Commons, we are in fact opening the door to pressure on individual senators that might be much more efficient. There are all kinds of elements that might be on the table in a one-on-one meeting that will never be part of a general discussion over the implications of a bill. That is presently the reality. I'm not the only one who has experienced that kind of approach.

When you ponder everything, which system is the best? How do we tackle the fact that the government wants to have its legislation debated as soon as possible, changed as little as possible and to project the best image of the government in relation to that bill, which is electorally favourable to the government's image or prospects?

We all know we are dealing here with the use of power at its extreme limit in how the government wants to deal with a chamber in terms of how it relates to the government, for an obvious objective that I might share in principle: a more independent context into which adult persons with their political or social backgrounds can exercise their independent judgment in relation to legislation. That's really, in my opinion, the Gordian knot of the situation in which we find ourselves now.

Mr. Heard: You have raised a number of really problematic issues, and that question of the balance between what is conducted in public in the Senate and what is done in back channels is an issue that you have in every single legislature. There's only a certain amount that can be done visibly and publicly. A large amount of important negotiations occur in committee meetings, caucus meetings and one-on-one meetings. That process is an established part of how all legislatures function.

What you need to distinguish is the kind of process that opens individual senators to pressures that can become conflicts of interest and compromise their integrity. The issue that you raise, of a minister or parliamentary secretary having one-on-one private conversations with individuals, raises the concern of other matters being on the table. What quid pro quo may be offered for someone's support of a measure, or opposition to a measure? That's the concern. In those private one-on-one meetings, you're far more likely to have inappropriate discussions occur than should a minister appear before a group in caucus.

The advantage, I guess, is that the minister and parliamentary secretary may be spreading their charms across members of all shades of the Senate, whereas in the past, only the government caucus would have the benefit of a minister in a room where you could directly engage in debate.

n'aviez d'autre choix que de voter en faveur du projet de loi. C'était l'une des règles non écrites pour être membre de l'équipe. Je pense que c'était une facette scandaleuse de ce que j'appelle la solidarité des personnes qui partagent les mêmes points de vue.

Je suis opposé à cette approche et je me questionne, mais en renonçant au lien avec le groupe à la Chambre des communes, nous ouvrons la voie à des pressions qui seront exercées sur des sénateurs qui pourraient être beaucoup plus efficaces sans ces pressions. Il y a toutes sortes d'éléments qui peuvent être mis sur la table dans le cadre d'une rencontre en personne. C'est la réalité à l'heure actuelle. Je ne suis pas le seul qui a été pressenti de la sorte.

Tout bien considéré, quel système est le meilleur? Comment pouvons-nous accepter le fait que le gouvernement veut que son projet de loi soit débattu le plus rapidement possible, qu'on y apporte le moins de changements possible et que l'on projette la meilleure image possible du gouvernement en ce qui a trait au projet de loi, ce qui est favorable sur le plan électoral pour l'image et les perspectives du gouvernement?

Nous savons tous que nous étudions ici l'utilisation extrême du pouvoir dans la façon dont le gouvernement veut traiter avec une Chambre et gérer ses liens avec le gouvernement, pour atteindre un objectif évident que j'approuve en principe : un contexte plus indépendant où des adultes qui ont des antécédents politiques et sociaux peuvent exercer un jugement indépendant en lien avec des mesures législatives. C'est vraiment, à mon avis, le nœud gordien de la situation dans laquelle nous sommes à l'heure actuelle.

M. Heard : Vous avez soulevé un certain nombre de questions très problématiques, et la question de l'équilibre entre ce qui est mené en public au Sénat et ce qui se fait dans les coulisses est un problème qui existe dans toutes les assemblées législatives. Il n'y a qu'un certain nombre de ces discussions qui peuvent avoir lieu visiblement et publiquement. Bon nombre de négociations importantes ont lieu dans des réunions de comités, des réunions de caucus et des rencontres en personne. Ce processus fait partie intégrante du fonctionnement de toutes les assemblées législatives.

Vous devez faire la distinction en ce qui a trait au type de processus qui ouvre la voie à des pressions exercées sur des sénateurs qui peuvent devenir des conflits d'intérêts ou des situations où leur intégrité est compromise. Le problème que vous mentionnez, où un ministre ou un secrétaire parlementaire a une conversation privée avec des sénateurs, soulève d'autres préoccupations. Quelle compensation peut être offerte pour l'appui ou l'opposition d'une personne? C'est la préoccupation. Dans ces rencontres privées, il y a de fortes chances qu'il y ait des discussions inappropriées que lorsqu'un ministre comparait devant une réunion de caucus.

J'imagine que l'avantage, c'est que le ministre et le secrétaire parlementaire peuvent user de leur charme auprès des membres de toutes les affiliations du Sénat, alors que dans le passé, seulement les membres du caucus ministériel pouvaient avoir une conversation directement avec un ministre.

In the long run, though, I have concerns about the vulnerability of individual senators to quiet confidential pressure put on them, not just by cabinet ministers but, as I said in my opening comments, private interests as well. Lobbyists will pressure senators once they realize that senators are making their minds more independently and can encourage others to propose and secure amendments to government legislation.

The concern about a large collection of free-agent senators is the vulnerability of individual senators to that kind of backroom pressure and wheeling and dealing.

Senator Eggleton: Back-channel discussions and ministers or parliamentary secretaries phoning senators is nothing new. It happened when we were part of the national caucus. It doesn't make any more difference now than it did then. Then, they probably had more control over the people they were talking to because there were certain things in the caucus — advantages — that they might be able to change.

Professor, you gave details as to the advantages and the disadvantages of partisanship in the Senate. You also pointed out the conundrum of being independent and having an independent institution versus being part of a partisan political party. To me, the biggest problem with partisanship is belonging to the same caucus — senators and MPs belonging to the same caucus. It's not just an overt kind of pressure, by which I mean the government leader or the party leader says, "You senators must vote for this." I have not heard that very much. There's the subtle pressure; there's a lot of that because there is a herd mentality. You don't have to call it "herd mentality;" you can call it a "team approach" — a desire to be part of the team and to help your team and counterparts in the House of Commons. To me, that compromises the independence of the Senate Chamber.

In listing your pros and cons, you've said that perhaps the best way to change that is to change the behaviour, but I'm not quite sure how you can change the behaviour when you've got a government of any political stripe or an opposition of any political stripe trying to get media attention, trying their points across and trying to get the team to rally together. It's not instinctive for them to soften that kind of position.

Is there any other suggestion you may have as to how to ensure the independence of the institution and, at the same time, be part of partisan party politics?

Mr. Heard: Fundamentally, it is an issue of choices by individual senators and how independent-minded they want to be, regardless of pressure and consequences. We've seen that

À long terme cependant, je suis préoccupé par la vulnérabilité des sénateurs qui passeront sous silence les pressions qui sont exercées sur eux, pas seulement par des ministres du Cabinet, mais, comme je l'ai dit dans ma déclaration liminaire, par des intérêts privés également. Des lobbyistes exerceront des pressions sur les sénateurs lorsqu'ils s'apercevront qu'ils prennent position de façon plus indépendante et qu'ils peuvent encourager d'autres sénateurs à proposer et à appuyer des amendements à des mesures législatives du gouvernement.

La préoccupation entourant le fait d'avoir un grand groupe de sénateurs indépendants est que les sénateurs sont vulnérables à ce genre de pressions qui sont exercées en coulisses et à ces manigances.

Le sénateur Eggleton : Il n'y a rien de nouveau aux discussions en coulisses et aux appels téléphoniques de ministres ou de secrétaires parlementaires. Il y en avait lorsque nous faisons partie du caucus national. La situation n'est pas différente maintenant. Ils avaient probablement plus de contrôle sur les gens dans le passé, car il y avait des éléments — avantages — qu'ils pouvaient changer.

Monsieur, vous avez donné des détails sur les avantages et les inconvénients de la partisanerie au Sénat. Vous avez également signalé le problème d'être indépendant et d'avoir une institution indépendante par rapport au fait de faire partie d'un parti politique partisan. À mon sens, le plus grand problème avec la partisanerie est le fait d'appartenir au même caucus — des sénateurs et des députés qui font partie du même caucus. Ce n'est pas seulement les pressions flagrantes qui sont exercées, où le leader du gouvernement ou le chef du parti dit : « Sénateurs, vous devez voter en faveur de cette mesure. » Je n'ai pas souvent entendu cette phrase. Il y a des pressions subtiles; ces pressions sont souvent exercées parce qu'il y a une mentalité de troupeau. Vous n'êtes pas obligés de qualifier cette pratique de « mentalité de troupeau », vous pouvez plutôt parler d'une « approche d'équipe » — une volonté de faire partie d'une équipe et d'aider votre équipe et vos homologues à la Chambre des communes. À mon avis, cela compromet l'indépendance du Sénat.

En énumérant les avantages et les inconvénients, vous avez dit que la meilleure façon de changer la donne était peut-être de modifier le comportement. Or, je ne sais pas trop comment nous pourrions y arriver quand un gouvernement de toute allégeance politique ou une opposition de toute allégeance politique tente d'attirer l'attention des médias, de faire valoir ses arguments et de rassembler l'équipe. Ces gens n'ont pas le réflexe d'adoucir ce genre de position.

Avez-vous d'autres suggestions qui nous permettraient de préserver l'indépendance de l'institution tout en faisant partie d'un régime politique multipartite?

M. Heard : Au fond, il incombe aux sénateurs individuels de choisir dans quelle mesure ils veulent conserver une opinion indépendante en dépit de la pression et des conséquences. Dans les

willingness to be independent rise and fall over the years with both of the major party caucuses.

In terms of practical suggestions, the only thing I can think of is ways in which certain sticks can be taken out of the hands of the party whip. One that was used effectively in recent years was removing people from committees when they felt they were becoming a little too independent-minded. My suggestion is that members be appointed to a committee for a session so that you are at least sure of a presence on the committee for a set period of time, and you can't be removed by a phone call overnight.

Senator Eggleton: The other thing about the independence of the institution, I don't recall any occasion in the last Parliament where the government-bench senators agreed to any amendment to any government legislation ever, unless it was already determined by the leader of the party that they wanted to have an amendment, but I don't really remember much of that, either. No matter what the testimony was at any committee, it didn't matter. The government benchers stuck to that position.

Maybe we could have partisan caucuses like Conservatives, Liberals, et cetera, but they shouldn't be part of a national caucus.

Mr. Heard: No, there's a real benefit in having the two caucuses meet separately with, perhaps, an occasionally joint meeting. But it is far better for the independence of the Senate as an institution for party members to caucus separately from the House of Commons on that weekly basis.

Senator Eggleton: You don't go Wednesday morning?

Senator Tkachuk: We caucus separately every week, which is what he said.

Senator Eggleton: So do we.

Senator Tkachuk: That's fine, Senator Eggleton.

Senator Eggleton: You're still partisan.

Senator Tkachuk: I have been here a long time, and I haven't seen too many changes in Liberal legislation, either.

The Chair: Order. Senator McCoy, the floor is yours.

Senator McCoy: First, I apologize for missing your presentation. I was caught on other business for a moment. I'm struggling for the name of the book that you wrote that has to do with the Senate and in particular what we call parliamentary conventions. If I recall correctly, you looked at the number of amendments that this Canadian Senate has made over time and tried to draw some conclusions.

caucus des deux grands partis, nous avons déjà observé cette volonté d'indépendance gagner en importance, puis diminuer au fil des ans.

Sur le plan pratique, la seule chose à laquelle je pense, c'est qu'il faut trouver des moyens de limiter le pouvoir du whip du parti dans une certaine mesure. Une de ses tactiques efficaces des dernières années consistait à retirer des gens des comités lorsqu'il trouvait que ceux-ci devenaient un peu trop indépendants. Je propose que les membres d'un comité soient nommés pour une session, ce qui leur assurerait au moins d'y siéger pour une période donnée, sans crainte d'être écartés du jour au lendemain par un simple coup de fil.

Le sénateur Eggleton : Il y a autre chose à propos de l'indépendance de l'institution. Au cours de la dernière législature, je ne me souviens d'aucune occasion où les sénateurs du gouvernement ont accepté de modifier un projet de loi gouvernemental, à moins que le chef du parti n'ait déjà dit souhaiter y apporter une modification. Or, je ne me souviens pas vraiment d'un grand nombre de cas semblables non plus. Peu importe quel était le témoin qui comparaisait devant n'importe quel comité, cela n'avait aucune importance. Les sénateurs du gouvernement ont maintenu cette position.

Peut-être pourrions-nous avoir des caucus partisans comme les conservateurs, les libéraux, et ainsi de suite, mais ceux-ci ne devraient pas faire partie du caucus national.

M. Heard : Non, il y a un avantage réel à ce que les deux caucus se réunissent séparément, peut-être avec une réunion mixte à l'occasion. Mais dans l'intérêt de l'indépendance du Sénat comme une institution, il est bien mieux que les membres des partis se réunissent chaque semaine dans un caucus distinct de celui de la Chambre des communes.

Le sénateur Eggleton : Vous n'y allez pas le mercredi matin?

Le sénateur Tkachuk : Nous nous réunissons chaque semaine en caucus distincts, comme le sénateur l'a dit.

Le sénateur Eggleton : Nous aussi.

Le sénateur Tkachuk : Très bien, sénateur Eggleton.

Le sénateur Eggleton : Vous êtes tout de même partisan.

Le sénateur Tkachuk : Je suis ici depuis longtemps, et je n'ai pas observé bien des changements non plus du côté des lois libérales.

Le président : Un peu de silence, s'il vous plaît. Sénatrice McCoy, vous avez la parole.

La sénatrice McCoy : Tout d'abord, permettez-moi de m'excuser d'avoir manqué votre exposé. J'ai été retenue ailleurs pendant un instant. J'essaie de me souvenir du nom du livre que vous avez écrit, et qui porte sur le Sénat et plus particulièrement sur ce que nous appelons les conventions parlementaires. Si ma mémoire est bonne, vous avez examiné le nombre d'amendements que le Sénat canadien a apportés au fil du temps, puis avez tenté d'en tirer des conclusions.

So I would like to put to you the same question I put to our previous witness: Do you think that we have really nailed, as far as we might, getting a set of performance indicators that we could use to identify what we really mean by “independence” as opposed to struggling now when we say, “Well, if you’re voting for a bill introduced by a Conservative, that must mean you’re a Conservative. If you’re voting for an amendment that is introduced by a Liberal, that must mean you’re a Liberal”? I’ll shorten my question to that extent, as I think it conveys the gist of it. I look forward to your opinion, sir.

Mr. Heard: On a large level, one can assess the Senate’s institutional independence by the degree to which it recommends amendments to legislation that has already been passed by the House of Commons. You can compare how legislation by the two or perhaps three different parties in the future is treated by the Senate.

In the past, the Senate has been fairly even-handed over the long term between both Conservative and Liberal government legislation, regardless of which party controlled the majority in the Senate. There are notable exceptions but, in general, the long-term trend has been a fairly even amendment of legislation regardless of party.

In terms of individual senators’ independence, that was easier in the old days when most senators were members of one or the other caucus. One could just measure how often they voted against their main grouping.

Senator McCoy: Exactly.

Mr. Heard: That has less meaning now. The Liberal group claimed to have no whip, but they will vote on many issues the same because they share basic principles, many of them, not all. With the independent ones, I think there will be some very interesting research done in the future to see how often individual independent senators vote with one of the party caucuses or the other.

Many years ago I tracked the votes and patterns of Supreme Court judges who are nominally independent, non-partisan and impartial. It’s very clear that each individual has a basic ideological framework and are more or less likely to accept Charter claims, for example, and so on. Every individual has a root ideology to assess the value of choices before them, and it will be the same for the non-affiliated senators.

It’s only with time that one can see how consistently individual, non-affiliated senators are voting one way or the other or are they truly all over the place.

Senator McCoy: That’s an interesting point. I’m being called in by the chair because time is running out.

The Chair: The bells are ringing.

J’aimerais donc vous poser la même question que celle que j’ai posée au témoin précédent : croyez-vous que nous avons vraiment réussi, dans la mesure du possible, à mettre en place une série d’indicateurs de rendement qui peuvent nous servir à identifier ce que nous entendons vraiment par « indépendance »? En comparaison, nous éprouvons actuellement des difficultés quand nous nous faisons dire que si nous votons pour un projet de loi conservateur, cela doit vouloir dire que nous sommes affiliés à ce parti. Il en va de même lorsque nous votons pour un projet de loi libéral. Je vais m’arrêter ici, car je pense que ma question exprime l’essentiel. J’ai hâte de connaître votre avis, monsieur.

M. Heard : D’un point de vue général, on peut évaluer l’indépendance institutionnelle du Sénat par la mesure dans laquelle il recommande des amendements à des dispositions législatives que la Chambre des communes a déjà adoptées. Vous pouvez comparer les résultats au traitement que le Sénat réservera à l’avenir aux projets de loi des deux ou peut-être trois partis différents.

Dans le passé, le Sénat a été relativement équitable à long terme entre les dispositions législatives conservatrices et libérales, peu importe quel parti possédait la majorité au Sénat. Il y a des exceptions notables, mais de façon générale, les modifications des projets de loi ont été assez équitables à long terme, quel que soit le parti.

En ce qui a trait à l’indépendance des sénateurs, c’était plus facile à l’époque où la plupart des sénateurs étaient membres de l’un ou l’autre des caucuses. Il suffisait de comptabiliser le nombre de fois qu’ils avaient voté à l’encontre du groupe principal.

La sénatrice McCoy : Exactement.

M. Heard : C’est désormais moins révélateur. Les libéraux prétendent n’avoir aucun whip, mais ils voteront de la même façon sur de nombreux enjeux parce qu’ils partagent des principes de base — beaucoup d’entre eux, mais pas tous. Dans le cas des sénateurs indépendants, je pense que des recherches très intéressantes seront réalisées à l’avenir pour voir à quelle fréquence les sénateurs indépendants votent conformément à l’un ou l’autre des caucuses de partis.

Il y a des années, j’ai fait le suivi des votes et des tendances des juges de la Cour suprême, qui sont réputés indépendants, non partisans et impartiaux. Il est très évident que chacun se base sur un cadre idéologique fondamental, et qu’il sera plus ou moins susceptible d’accepter des revendications relatives à la Charte, par exemple, et ainsi de suite. Chaque juge se fonde sur une idéologie profonde pour évaluer les choix qui s’offrent à lui, et il en sera de même pour les sénateurs non affiliés.

Ce n’est qu’avec le temps qu’on peut déterminer à quel point les sénateurs individuels et non affiliés votent invariablement d’une façon ou d’une autre, ou s’ils vont vraiment dans toutes les directions.

La sénatrice McCoy : C’est intéressant. Le président me fait signe parce que le temps est presque écoulé.

Le président : La sonnerie se fait entendre.

Senator Cools: Very quickly, Professor Heard. I'd like to thank you for your clarity of mind.

I wonder if you have an opinion on the question that these changes in the Senate have not been initiated by the Senate, have not been debated in the Senate and have not been subject to any decision invoked of the Senate. These actions and activities are all coming out of the minds of the Prime Minister and a few other people. I find this very troubling. Do you have an opinion?

Mr. Heard: As a policy development process, I think this was an appalling example of how not to conduct public policy. My colleagues who examine the public policy process would say the first thing you do is consult stakeholders.

This was a proposal developed without any effective input, even from the leader's own caucus members. An open cheque is being left to be written by the whole Senate to try to sort out the consequences. I think that's very problematic.

Very briefly, in terms of a question put to the previous witness, I think it's very important for the Senate itself to take charge of public discussion on where the Senate goes in the future.

Senator Cools: I thank you for that. Maybe some of us will consider moving some motions to that effect so that the Senate can actually debate what is happening to it and actually express some opinions. Thank you.

The Chair: Professor Heard, thank you very much. Sorry to rush you along. It was very interesting and your contribution was excellent.

To the remaining members of the committee who are here, please have a safe and happy holiday. Thank you very much. We stand adjourned.

(The committee adjourned.)

La sénatrice Cools : Je serai très brève, monsieur Heard. Je souhaite vous remercier de votre perspicacité.

Je me demande ce que vous pensez du fait que les changements visant le Sénat n'ont pas été entrepris au Sénat, n'ont pas fait l'objet d'un débat au Sénat, et ne découlent d'aucune décision du Sénat. Les actions et les mesures proposées sont toutes venues à l'esprit du premier ministre et de quelques personnes seulement. Je trouve cela très inquiétant. Qu'en pensez-vous?

M. Heard : Dans le cadre du processus d'élaboration des politiques, je pense qu'il s'agit là d'un exemple déplorable à ne pas reproduire en matière de politique gouvernementale. Mes collègues qui se penchent sur le processus de politique publique diront que la première chose à faire est toujours de consulter les intervenants.

La proposition a été élaborée sans véritable consultation, même auprès des membres du caucus du chef. Un chèque en blanc est laissé à la disposition de l'ensemble du Sénat, qui doit essayer de démêler les conséquences. Je pense que c'est très problématique.

Très brièvement, en réponse à une question posée au témoin précédent, je crois qu'il est très important que le Sénat prenne en main lui-même le débat public sur son avenir.

La sénatrice Cools : Je vous remercie. Peut-être que certains d'entre nous envisageront de proposer des motions à cet effet, pour que le Sénat puisse véritablement débattre de ce qui lui arrive et exprimer son opinion. Merci.

Le président : Monsieur Heard, merci beaucoup. Je m'excuse de vous presser. C'était très intéressant, et vous nous avez offert un excellent témoignage.

Chers membres du comité, je vous souhaite de joyeuses Fêtes. Merci beaucoup. La séance est levée.

(La séance est levée.)

WITNESSES

Wednesday, November 30, 2016

The Honourable Senator Joseph A. Day, Leader of the Senate Liberals.

Wednesday, December 7, 2016

The Honourable Senator Terry M. Mercer, sponsor of the bill.

Wednesday, December 14, 2016

As individuals:

Philippe Lagassé, Associate Professor, School of International Affairs, Carleton University;

Andrew Heard, Professor, Political Science Department, Simon Fraser University (by video conference).

TÉMOINS

Le mercredi 30 novembre 2016

L'honorable sénateur Joseph A. Day, leader des libéraux au Sénat.

Le mercredi 7 décembre 2016

L'honorable sénateur Terry M. Mercer, parrain du projet de loi.

Le mercredi 14 décembre 2016

À titre personnel :

Philippe Lagassé, professeur agrégé, École des affaires internationales, Université Carleton;

Andrew Heard, professeur, Département de science politique, Université Simon Fraser (par vidéoconférence).