

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session
Forty-second Parliament, 2015-16-17

*Proceedings of the Special
Senate Committee on*

SENATE MODERNIZATION

Chair:

The Honourable THOMAS JOHNSON MCINNIS

Wednesday, March 1, 2017
Wednesday, March 8, 2017
Wednesday, March 29, 2017

Issue No. 10

Consideration of a draft agenda (future business)

Twenty-sixth and twenty-seventh meetings:

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

Fourth (final) meeting:

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

INCLUDING:

THE ELEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill S-213)

WITNESSES:

(See back cover)

Première session de la
quarante-deuxième législature, 2015-2016-2017

*Délibérations du Comité
sénatorial spécial sur la*

MODERNISATION DU SÉNAT

Président :

L'honorable THOMAS JOHNSON MCINNIS

Le mercredi 1^{er} mars 2017
Le mercredi 8 mars 2017
Le mercredi 29 mars 2017

Fascicule n° 10

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

Vingt-sixième et vingt-septième réunions :

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

Quatrième (dernière) réunion :

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

Y COMPRIS :

LE ONZIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Projet de loi S-213)

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:

Bellemare	Greene
* Carignan, P.C. (or Martin)	* Harder, P.C. (or Bellemare)
Dean	Massicotte
Dupuis	McCoy
Eggleton, P.C.	McIntyre
Forest	Stewart Olsen
Frum	Tardif
Gagné	Tkachuk
Gold	Wells

*Ex officio members

(Quorum 5)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 12-5 and to the order of the Senate of December 7, 2016, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Gold replaced the Honourable Senator Lankin, P.C. (*March 23, 2017*).

The Honourable Senator Dean replaced the Honourable Senator Cormier (*March 8, 2017*).

The Honourable Senator Lankin, P.C., replaced the Honourable Senator Ringuette (*March 8, 2017*).

The Honourable Senator Cormier replaced the Honourable Senator Dean (*March 7, 2017*).

The Honourable Senator Ringuette replaced the Honourable Senator Lankin, P.C. (*March 6, 2017*).

The Honourable Senator Forest replaced the Honourable Senator Gold (*February 15, 2017*).

COMITÉ SPÉCIAL SÉNATORIAL SUR
LA MODERNISATION DU SÉNAT

Président : L'honorable Thomas Johnson McInnis

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

et

Les honorables sénateurs :

Bellemare	Greene
* Carignan, C.P. (ou Martin)	* Harder, C.P. (ou Bellemare)
Dean	Massicotte
Dupuis	McCoy
Eggleton, C.P.	McIntyre
Forest	Stewart Olsen
Frum	Tardif
Gagné	Tkachuk
Gold	Wells

* Membres d'office

(Quorum 5)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 12-5 du Règlement et à l'ordre adopté par le Sénat le 7 décembre 2016, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Gold a remplacé l'honorable sénatrice Lankin, C.P. (*le 23 mars 2017*).

L'honorable sénateur Dean a remplacé l'honorable sénateur Cormier (*le 8 mars 2017*).

L'honorable sénatrice Lankin, C.P., a remplacé l'honorable sénatrice Ringuette (*le 8 mars 2017*).

L'honorable sénateur Cormier a remplacé l'honorable sénateur Dean (*le 7 mars 2017*).

L'honorable sénatrice Ringuette a remplacé l'honorable sénatrice Lankin, C.P. (*le 6 mars 2017*).

L'honorable sénateur Forest a remplacé l'honorable sénateur Gold (*le 15 février 2017*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, March 1, 2017
(29)

[*English*]

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

Members of the committee present: The Honourable Senators Bellemare, Dean, Dupuis, Eggleton, P.C., Forest, Frum, Gagné, Greene, Joyal, P.C., Lankin, P.C., McCoy, McInnis, McIntyre, Stewart Olsen, Tardif and Tkachuk (16).

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

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.*)

WITNESSES:

As an individual:

Gary Levy, Research Fellow, Carleton University;

B. Thomas Hall.

The chair made a statement.

Mr. Levy made a statement and answered questions.

Mr. Hall made a statement and answered questions.

At 1:42 p.m., pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee proceeded in camera to consider a draft agenda (future business).

At 1:56 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, March 8, 2017
(30)

[*English*]

The Special Senate Committee on Senate Modernization met this day at 12:05 p.m., in room 257, East Block, the deputy chair, the Honourable Serge Joyal, presiding.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 1^{er} mars 2017
(29)

[*Traduction*]

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

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Bellemare, Dean, Dupuis, Eggleton, C.P., Forest, Frum, Gagné, Greene, Joyal, C.P., Lankin, C.P., McCoy, McInnis, McIntyre, Stewart Olsen, Tardif et Tkachuk (16).

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

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

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

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

TÉMOINS :

À titre personnel :

Gary Levy, chercheur universitaire, Université Carleton.

B. Thomas Hall.

Le président ouvre la séance.

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

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

À 13 h 42, conformément à l'article 12-16(1)(d) du Règlement, le comité poursuit la séance à huis clos pour étudier un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

À 13 h 56, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Le mercredi 8 mars 2017
(30)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat se réunit aujourd'hui, à 12 h 5, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Serge Joyal (*vice-président*).

Members of the committee present: The Honourable Senators Bellemare, Cormier, Dupuis, Forest, Gagné, Greene, Joyal, P.C., McCoy, McIntyre, Ringuette, Stewart Olsen, Tardif and Tkachuk (13).

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

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 Thursday, October 6, 2016, the committee continued its examination of Bill S-213, An Act to amend the Constitution Act, 1867 and the Parliament of Canada Act (Speakership of the Senate). (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 8.*)

After debate, the Honourable Senator Tkachuk moved that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-213, An Act to amend the Constitution Act, 1867 and the Parliament of Canada Act (Speakership of the Senate).

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

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1, which contains the short title, stand postponed.

It was agreed that clause 2 carry, on division.

It was agreed that clause 3 carry, on division.

It was agreed that clause 4 carry, on division.

It was agreed that clause 5 carry, on division.

It was agreed that clause 1, which contains the short title, carry.

It was agreed that the title carry.

After debate, it was agreed that observations be appended to the committee's report on the bill.

It was agreed that the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to approve the final version of the observations being appended to the report taking into consideration today's discussion and with any necessary editorial, grammatical or translation changes as required.

It was agreed that in the absence of the Honourable Senator McInnis on the Subcommittee on Agenda and Procedure, that the Honourable Senator Greene act on his behalf in order to approve the observations appended to the Bill.

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Bellemare, Cormier, Dupuis, Forest, Gagné, Greene, Joyal, C.P., McCoy, McIntyre, Ringuette, Stewart Olsen, Tardif et Tkachuk (13).

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

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 jeudi 6 octobre 2016, le comité poursuit 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). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 8 des délibérations du comité.*)

Après débat, l'honorable sénateur Tkachuk propose que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-213, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur le Parlement du Canada (présidence du Sénat).

La question, mise aux voix est adoptée.

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu de reporter l'étude de l'article 1, qui contient le titre abrégé.

Il est convenu d'adopter l'article 2, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 3, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 4, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 5, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 1, qui contient le titre abrégé.

Il est convenu d'adopter le titre.

Après débat, il est convenu d'annexer des observations au rapport du comité sur le projet de loi.

Il est convenu d'autoriser le Sous-comité du programme et de la procédure à approuver la version finale des observations à annexer au rapport, à la lumière de la discussion d'aujourd'hui, et à y apporter des corrections grammaticales, de forme ou de traduction au besoin.

Il est convenu qu'en l'absence de l'honorable sénateur McInnis au Sous-comité du programme et de la procédure, l'honorable sénateur Greene agisse en son nom pour approuver les observations annexées au projet de loi.

It was agreed that the deputy chair report the bill, with observations, to the Senate, on division.

At 12:53 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Il est convenu, avec dissidence, que le vice-président fasse rapport du projet de loi, avec des observations, au Sénat.

À 12 h 53, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Blair Armitage

Clerk of the Committee

OTTAWA, Wednesday, March 29, 2017
(31)

[English]

The Special Senate Committee on Senate Modernization met this day at 12:04 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Tom McInnis, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bellemare, Dean, Dupuis, Eggleton, P.C., Forest, Frum, Gagné, Gold, Greene, Joyal, P.C., Massicotte, McCoy, McInnis, McIntyre, Stewart Olsen, Tardif and Tkachuk (17).

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.*)

WITNESS:

As an individual:

Gary W. O'Brien, Former Clerk of the Senate.

The chair made a statement.

Mr. O'Brien made a statement and answered questions.

At 1:37 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, le mercredi 29 mars 2017
(31)

[Traduction]

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

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Bellemare, Dean, Dupuis, Eggleton, C.P., Forest, Frum, Gagné, Gold, Greene, Joyal, C.P., Massicotte, McCoy, McInnis, McIntyre, Stewart Olsen, Tardif et Tkachuk (17).

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

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

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

TÉMOIN :

À titre personnel :

Gary W. O'Brien, ancien greffier du Sénat.

Le président ouvre la séance.

M. O'Brien fait un exposé, puis répond aux questions.

À 13 h 37, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Barbara Reynolds

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, March 28, 2017

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

ELEVENTH REPORT

Your committee, 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), has, in obedience to the order of reference of Thursday, October 6, 2016, examined the said bill and now reports the same without amendment but with certain observations, which are appended to this report.

Respectfully submitted,

Le vice-président,

SERGE JOYAL

Deputy Chair

Observations**to the Eleventh Report of the Special Senate Committee on Senate Modernization (Bill S-213)**

1. The committee wishes to note that during the course of its study of Bill S-213, it invited two constitutional scholars to assist the committee in understanding the constitutional implications of the Bill: Professor Kate Glover from the Faculty of Law at Western University, and Professor Benoît Pelletier from the Faculty of Law at the University of Ottawa.

The evidence received from Professors Glover and Pelletier has raised concerns as to whether Parliament alone is competent to amend the *Constitution Act, 1867* to achieve the principal objectives of the Bill: to enable the Senate itself to select and remove its Speaker and to remove the Speaker's deliberative vote and replace it with a tie-breaking vote.

The committee notes that clause 1 of the Bill amends section 34 of the *Constitution Act, 1867*. The effect of the amendment would be to eliminate the Governor General's role, and thus the role of the executive, in selecting and removing the Speaker of the Senate. Concerns were expressed that such an amendment could alter a fundamental feature of our constitutional order. If so, the constitutional change proposed by clause 1 may likely require the unanimity amending procedure under section 41 of the *Constitution Act, 1982*. That procedure would require the consent of all the provinces.

Clause 2 proposes to amend section 36 of the *Constitution Act, 1867* by removing the Speaker's general deliberative vote with a right to vote only in the event of a tie. According to the evidence received by the committee, such an amendment could require substantial, though not unanimous, provincial concurrence under the amending procedure in section 38 of

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 28 mars 2017

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

ONZIÈME RAPPORT

Votre comité, 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), a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 6 octobre 2016, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement, mais avec des observations qui sont annexées au présent rapport.

Respectueusement soumis,

Observations**au onzième rapport du Comité spécial sénatorial sur la modernisation du Sénat (projet de loi S-213)**

1. Le comité souhaite mentionner qu'au cours de son étude du projet de loi S-213, il a invité deux constitutionnalistes pour l'éclairer sur les répercussions constitutionnelles du projet de loi, notamment la professeure Kate Glover (Faculté de droit de l'Université Western) et le professeur Benoît Pelletier (Faculté de droit de l'Université d'Ottawa).

D'après le témoignage des professeurs Glover et Pelletier, on est en droit de se demander si le parlement a compétence, à lui seul, pour modifier la *Loi constitutionnelle de 1867* en vue d'atteindre les grands objectifs du projet de loi, soit permettre au Sénat de choisir et de révoquer son président, et remplacer la voix délibérative du président par une voix prépondérante en cas d'égalité.

Le comité souligne que l'article 1 du projet de loi modifie l'article 34 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cet amendement éliminerait le rôle du gouverneur général, et partant celui du pouvoir exécutif, de choisir et de révoquer le président du Sénat. Des préoccupations ont été soulevées à l'égard des répercussions d'un tel amendement sur un aspect fondamental de notre ordre constitutionnel. Par conséquent, le changement constitutionnel proposé à l'article 1 exigerait l'application de la procédure de modification par consentement unanime, prévue à l'article 41 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Cette procédure nécessiterait le consentement de toutes les provinces.

À l'article 2, il est proposé de modifier l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1867* en remplaçant la voix délibérative du président par un droit de vote exercé seulement en cas d'égalité des voix. Selon la preuve présentée au comité, cette modification pourrait nécessiter le consentement substantiel, mais non unanime, des provinces suivant la procédure normale

the *Constitution Act, 1982*, which calls for the consent of at least seven provinces representing at least 50 per cent of the population of all the provinces.

2. The committee also wishes to draw to the attention of honourable senators that the Special Senate Committee on Senate Modernization has recommended to the Senate a process to enable senators to express preferences to the Prime Minister for the selection of a Speaker. Recommendations 5 and 6, now found in the sixth report of the committee, propose that the Senate vote by secret ballot to select up to five nominees, whose names would be submitted to the Prime Minister, for consideration in making his recommendation to the Governor General for the selection of the Speaker. The recommendations also propose that the Speaker *pro tempore* be elected by the Senate by secret ballot. The committee draws the sixth report to the senators' attention for the purpose of reminding the Senate that the sixth report reflects the intent of the committee to allow senators to participate in the selection of the Speaker.
3. This committee's decision to report Bill S-213 back to the Senate without amendment, and with each clause of the Bill having carried on division, reflects the committee's desire that the full Senate should have the opportunity to debate bills and consider their merits, and, in this case, the merits of Bill S-213 along with the proposals in the sixth report. The decision, however, is not to be construed as support for the bill.

de modification exposée à l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, laquelle exige l'aval d'au moins sept provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population de toutes les provinces.

2. Le comité souhaite également informer les honorables sénateurs que le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat a recommandé au Sénat l'adoption d'un processus permettant aux sénateurs de faire connaître au premier ministre leurs préférences quant au choix d'un président. Les recommandations 5 et 6, qui se trouvent maintenant dans le sixième rapport du comité, portent sur le vote secret du Sénat pour la sélection d'au moins cinq sénateurs, dont la candidature serait soumise au premier ministre, qui fera sa recommandation au gouverneur général. Il est également recommandé que le président intérimaire soit élu au scrutin secret par le Sénat. Si le comité attire l'attention des sénateurs sur le sixième rapport, c'est qu'il tient à rappeler au Sénat que ce rapport reflète l'intention du comité de permettre aux sénateurs de participer à la sélection du président.
3. Le comité a décidé de renvoyer tel quel le projet de loi S-213 au Sénat, d'autant plus que chaque article a suscité une division; il souhaite ainsi que le Sénat au complet ait la possibilité de débattre des projets de loi et d'en examiner les mérites, et, dans le présent cas, les mérites du projet de loi S-213 et les propositions contenues dans le sixième rapport. Il faudrait toutefois se garder d'y voir un appui pour le projet de loi.

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, March 1, 2017

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

Senator Thomas Johnson McInnis (*Chair*) in the chair.

[*English*]

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

Before the winter adjournment, we heard 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: 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?

We then heard from Professors Lagassé, Heard, Docherty and Hicks on the same issues. In so doing, we gathered considerable evidence about the Senate and the fundamental aspects of the Westminster system. Today, we are continuing this phase of the study by looking at the essential elements of the effective parliamentary debate and deliberation, assessing how the Senate uses debate and deliberation in performing its institutional role within the Westminster system and considering how else the Senate might organize and promote effective scrutiny. As such, the committee has invited Dr. Gary Levy and Mr. Thomas Hall to speak on these issues.

Dr. Levy will commence with some reflections in the context of what we have been hearing so far. Gary Levy is a research fellow at the Confucius Institute of Carleton University. He also served, from 2013 to 2015, as a fellow with the Bell Chair in Canadian Parliamentary Democracy at Carleton University and, from 1980 to 2013, as the editor of the *Canadian Parliamentary Review* and has written extensively on parliamentary democracy, Senate reform and the Westminster system throughout his career.

Mr. Thomas Hall will follow with his thoughts on how parliamentary debate might be differently structured in light of what this committee heard about the Westminster system more generally. Mr. Hall served in the House of Commons as a procedural clerk for over 24 years. Since retiring, Mr. Hall has built upon his experience by researching and writing about

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 1^{er} mars 2017

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat se réunit aujourd'hui, à 12 h 3, pour examiner des méthodes visant à rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel.

Le sénateur Thomas Johnson McInnis (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, je déclare ouverte la séance du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat. Aujourd'hui, notre séance est publique.

Avant l'ajournement d'hiver, 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 : croyez-vous que les caucus des partis politiques ont un rôle à jouer au Sénat et croyez-vous qu'ils ont un avenir? 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? Quels changements devrions-nous apporter à nos règles ou à nos usages?

Nous avons ensuite entendu les témoignages des professeurs Lagassé, Heard, Docherty et Hicks sur les mêmes questions. Ce faisant, nous avons recueilli beaucoup de témoignages au sujet du Sénat et des aspects fondamentaux du régime de Westminster. Aujourd'hui, nous poursuivons cette étape de l'étude en jetant un coup d'œil aux éléments essentiels du processus efficace de débat et de délibération du Parlement, nous évaluons comment le Sénat utilise le débat et la délibération pour s'acquitter de son rôle institutionnel au sein du régime de Westminster et nous examinons comment le Sénat pourrait s'organiser et promouvoir un examen efficace. À ce titre, le comité a invité M. Gary Levy et M. Thomas Hall à nous parler de ces sujets.

M. Levy commencera par quelques réflexions dans le contexte de ce que nous avons entendu jusqu'à maintenant. Gary Levy est un chercheur universitaire de l'Institut Confucius à l'Université Carleton. De 2013 à 2015, il a été le titulaire de la Chaire Bell sur la démocratie parlementaire canadienne à l'Université Carleton et, de 1980 à 2013, il a dirigé la *Revue parlementaire canadienne* et a écrit de nombreux articles sur la démocratie parlementaire, la réforme du Sénat et le régime de Westminster au cours de sa carrière.

Nous entendrons ensuite M. Thomas Hall qui nous fera part de ses réflexions sur la façon dont le débat parlementaire pourrait être structuré différemment compte tenu de ce que notre comité a entendu de façon plus générale au sujet du régime de Westminster. M. Hall a été pendant 24 ans un greffier à la procédure à la Chambre des communes. Depuis sa retraite,

many procedural issues, including an appearance before the House of Commons Procedure and House Affairs Committee on the subject of prorogation.

Dr. Levy, we will begin with your presentation, followed by that of Mr. Hall. Then members of the committee will pose questions for the two of you, I'm certain. Please proceed.

Gary Levy, Research Fellow, Carleton University, as an individual: It's an honour to have been invited to appear. I'll comment on a few issues that seem to be central to your discussions.

It's common practice for Canadians to proclaim ourselves adherents to the Westminster model, but there's little agreement as to what this means. Senator Harder has argued that the Westminster system is flexible, and I agree with that. But it's not infinitely flexible.

Some scholars limit the model to the 16 members of the Commonwealth that recognize the Queen as head of state. Others argue that, for practical comparative purposes, the model is limited to the U.K. and three of the four original dominions: Canada, Australia and New Zealand.

Some identify responsible government and the confidence convention as defining features. Others think it's the existence of an impartial presiding officer. Professor Phillip Norton, perhaps the greatest living authority on this subject and also a member of the House of Lords, has written that the distinctive feature of the Westminster model is the concept of Her Majesty's loyal opposition.

My former boss at the Library of Parliament, Philip Laundy, also an expert on Westminster, used to say that Parliament is, above all, a vehicle for opposition.

It may be argued that this logic only applies to opposition in the House of Commons and that, in the upper house, opposition can take many forms, including the view expressed by some of your witnesses that all 105 members can be independent and in opposition. I understand that argument, but I do not think that a Parliament with a completely non-partisan upper house is still following the Westminster model.

On this point of what a Westminster system is, I recall a conversation with an Australian political scientist. I asked him how Australia, with all of its unique innovations, can continue to refer to itself as following a Westminster model. He said, "We don't. We call it the Australian model."

M. Hall s'est appuyé sur son expérience en effectuant des recherches et rédigeant des articles sur de nombreuses questions de procédure, notamment une comparution devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes sur la question de la prorogation.

Monsieur Levy, nous entendrons d'abord votre exposé, qui sera suivi par celui de M. Hall. Ensuite, je suis convaincu que les membres du comité vous poseront à tous les deux des questions. Vous avez la parole.

Gary Levy, chercheur universitaire, Université Carleton, à titre personnel : Je suis honoré d'avoir été invité à comparaître devant vous. Je ferai quelques observations sur des sujets qui semblent au cœur de vos discussions.

Il est pratique courante pour les Canadiens de se proclamer des adhérents du modèle de Westminster, mais on ne s'entend pas vraiment sur ce que cela veut dire. Le sénateur Harder a soutenu que le régime de Westminster est souple, et je suis d'accord. Par contre, il n'est pas infiniment souple.

Certains universitaires limitent le modèle aux 16 membres du Commonwealth qui reconnaissent la Reine comme chef d'État. D'autres soutiennent que, à des fins de comparaison pratiques, le modèle se limite au Royaume-Uni et à trois des quatre dominions d'origine : Canada, Australie et Nouvelle-Zélande.

Pour certains, le gouvernement responsable et la convention sur la confiance sont des caractéristiques qui le définissent. Pour d'autres, c'est l'existence d'un président d'assemblée impartial. Le professeur Phillip Norton, qui est probablement la plus grande autorité vivante en la matière et aussi un membre de la Chambre des lords, a écrit que la caractéristique distinctive du modèle de Westminster est le concept de l'opposition loyale de Sa Majesté.

Mon ancien patron à la Bibliothèque du Parlement, Philip Laundy, également un expert sur le régime de Westminster, avait l'habitude de dire que le Parlement est par-dessus tout un mécanisme d'opposition.

On peut soutenir que cette logique s'applique uniquement à l'opposition à la Chambre des communes et que, à la Chambre haute, l'opposition peut prendre de nombreuses formes, notamment le point de vue exprimé par certains de vos témoins selon qui les 105 membres peuvent être indépendants et en opposition. Je comprends cet argument, mais je ne pense pas qu'un Parlement doté d'une Chambre haute totalement non partisane continue de suivre le modèle de Westminster.

D'ailleurs, sur la question de savoir ce qu'est un régime de Westminster, je me rappelle une conversation avec un spécialiste politique australien. Je lui demandais comment l'Australie, avec toutes ses innovations uniques, peut continuer à dire qu'elle suit un modèle de Westminster. Il a répondu « Ce n'est pas le cas. Nous l'appelons le modèle australien. »

I think we are headed towards a Canadian model, and the question you are wrestling with, without much help from our government, is whether the new Canadian model will be better suited to the modern political context than what we have traditionally called the Westminster model.

Senator Harder has also argued that we have little to learn from the House of Lords. Professor Smith, whom I admire greatly, used more academic language to say essentially the same thing. There are many differences between the Lords and the Senate and between Great Britain and Canada. But, institutionally, we are still closest to the United Kingdom Parliament, and we should take at least two things from their experience.

First is the appointment process. Before the last election, I wrote a paper recommending an independent appointment process, but I never envisaged a commission appointing all senators or ending up with a 100 per cent non-partisan Senate. I proposed the British approach, or a version of it, whereby some members are appointed by an independent commission but most are still appointed by the Prime Minister.

There are many countries where the opposition party leader has input into upper house appointments either formally, as in the Trinidad and Tobago constitution, or informally, as in the U.K. In my view, Canada would be well-served by following this practice.

Another thing we can learn from the U.K. concerns the relationship between the houses. As you know, by law, the House of Lords is limited to a one-year suspensive veto over legislation. This has only been invoked four or five times since 1911. More important are the conventions governing the relationship between the houses.

Many senators have stated that we have a convention in Canada whereby the Senate ultimately defers to the House of Commons in cases of dispute. We certainly have that practice, but it's hardly a constitutional convention. There have been two cases where the upper house has forced an election, in 1911 over the naval bill and in 1988 over the free-trade agreement. A third possibility was avoided in 1990 only by invoking section 26 of the Constitution and appointing extra senators.

In 2008, at the time of a minority government, a frustrated Minister of Justice told the Senate Legal and Constitutional Committee that it had taken long enough to consider an amendment to the Criminal Code, and if it did not pass the bill by February 28. He said, "I do not believe I would have any choice except to advise the Prime Minister that I believe this is a confidence measure and I will put the matter in his hands."

Je pense que nous nous dirigeons vers un modèle canadien, et la question que vous vous posez, sans beaucoup d'aide de notre gouvernement, est de savoir si le nouveau modèle canadien sera mieux adapté au contexte politique moderne que ce que nous avons appelé traditionnellement le modèle de Westminster.

Le sénateur Harder a aussi soutenu que nous avons peu à apprendre de la Chambre des lords. Le professeur Smith, que j'admire beaucoup, a utilisé un langage plus universitaire pour dire essentiellement la même chose. Il existe de nombreuses différences entre la Chambre des lords et le Sénat et entre la Grande-Bretagne et le Canada. Par contre, au plan institutionnel, nous sommes toujours très près du Parlement du Royaume-Uni, et nous devrions retirer au moins deux choses de l'expérience de ses parlementaires.

Premièrement, le processus de nomination. Avant la dernière élection, j'ai écrit un article dans lequel je recommandais un processus de nomination indépendant, mais je n'ai jamais envisagé la création d'une commission pour nommer tous les sénateurs ou aboutir avec un sénat totalement non partisan. J'ai proposé une démarche britannique, ou du moins une version d'une telle démarche, en vertu de laquelle certains membres sont nommés par une commission indépendante, mais la plupart continuent d'être nommés par le premier ministre.

Il existe de nombreux pays où le chef du parti d'opposition participe aux nominations à la Chambre haute, soit de façon formelle, comme dans la constitution de Trinité-et-Tobago, soit de façon informelle, comme au Royaume-Uni. À mon avis, le Canada serait bien servi de suivre cette pratique.

Une autre chose que nous pouvons tirer du Royaume-Uni concerne la relation entre les deux Chambres. Comme vous le savez, en vertu de la loi, la Chambre des lords est limitée à un veto suspensif d'un an relativement aux projets de loi. Cette mesure n'a été invoquée que quatre ou cinq fois depuis 1911. Les conventions régissant la relation entre les chambres sont plus importantes.

De nombreux sénateurs ont déclaré que nous avons une convention au Canada en vertu de laquelle le Sénat, finalement, s'en remet à la Chambre des communes en cas de différends. Nous avons effectivement cet usage, mais ce n'est pas vraiment une convention constitutionnelle. Il y a eu deux cas où la Chambre haute a obligé la tenue d'une élection; en 1911, au sujet du projet de loi d'aide à la marine; et en 1988, au sujet de l'accord de libre-échange. En 1990, une troisième possibilité a été évitée uniquement en invoquant l'article 26 de la Constitution et en nommant d'autres sénateurs.

En 2008, alors que le gouvernement était minoritaire, un ministre de la Justice découragé a dit aux membres du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles qu'ils étudiaient une modification au Code criminel depuis assez longtemps. S'ils n'adoptaient pas le projet de loi avant le 28 février, il a dit : « Je ne crois pas avoir d'autre choix que de recommander au premier ministre d'en faire une question de confiance, et je vais lui confier le dossier. »

So the fear of defeat or obstruction has been the main reason successive governments have worried about the partisan composition of the upper house, and preferred to fill it with persons who could be counted upon to support it. One way to mitigate partisanship would be a British-style suspensive veto since it removes the incentive for partisan opposition. We also need to look at a less well-known British device called the Salisbury Convention. It provides that the lords will not obstruct bills that seek to implement policies contained in an election manifesto. It was established in 1945 when the labour government found itself with virtually no members in the House of Lords. The convention does not affect the lords' ability to amend legislation.

There are at least three other conventions governing relations between the chambers and when disputes arise. As to the meaning of these, it is the practice to refer them to certain committees, such as the 2006 Joint Committee on Conventions and the 2015 review by Lord Strathclyde following the defeat of a statutory instrument relating to tax credits.

If we are going to have a largely or completely non-partisan Senate, it is important to have clearer conventions on relations between the chambers.

Let me turn now to the four questions that you have been considering. Virtually everyone, including the unaffiliated senators, have stated that political party caucuses do have a role in the Senate. Yet the number of senators belonging to a political party continues to decline. It's theoretically possible for any of the newly appointed senators to sit with a party caucus, but that has not been the practice.

Perhaps the reason is found in a recent speech by Senator Harder where he claimed that only 14 per cent of Canadians prefer that senators be members of a party caucus. That may be true, but I think it's an overreaction to a particular period and incidents. The idea that political caucuses are somehow the root of all evil is not a good basis for reforming our institutions.

As to whether a modern Senate needs government representation, my answer is yes. I was disappointed when Mr. Harper removed the government leader from cabinet in 2013 and even more disappointed when Mr. Trudeau decided to follow that precedent in 2016, because he combined it with a sleight of hand by creating a position of Government Representative without amending the law that creates the office of the Leader of the Government in the Senate.

The results are odd, and in my view, an unsustainable structure whereby three individuals, the G3, are charged with pushing the government agenda, and everyone else is either in opposition or on their own. One of the strengths of the Canadian system, as

Donc, la crainte de la défaite ou d'une obstruction est la raison principale pour laquelle des gouvernements successifs se sont inquiétés de la composition partisane de la Chambre haute, et ont préféré combler les postes vacants en nommant des personnes sur l'appui desquelles le gouvernement pouvait compter. Une façon d'atténuer la partisanerie, ce serait un veto suspensif de style britannique, étant donné qu'il élimine l'incitatif de l'opposition partisane. Nous devons aussi examiner un mécanisme britannique moins bien connu, la convention de Salisbury. Elle prévoit que les lords ne feront pas obstruction aux projets de loi qui visent à mettre en œuvre des politiques contenues dans un manifeste électoral. Ce mécanisme a été mis en place en 1945, lorsque le gouvernement travailliste s'est retrouvé virtuellement sans membres à la Chambre des lords. La convention n'entrave nullement la capacité des lords de modifier des projets de loi.

Il existe au moins trois autres conventions qui régissent les rapports entre les Chambres et lorsque des différends surviennent. Quant à leur signification, l'usage veut qu'on les renvoie à certains comités, notamment le comité mixte des conventions de 2006 et l'examen de 2015 par Lord Strathclyde, suite à la défaite d'un texte réglementaire sur des crédits d'impôt.

Si nous devons avoir un sénat totalement ou en grande partie non partisan, il est important de disposer de conventions plus claires quant aux relations entre les Chambres.

Permettez-moi maintenant de passer aux quatre questions que vous étudiez. Virtuellement, chaque sénateur, y compris les sénateurs non affiliés, a déclaré que les caucus des partis politiques ont un rôle à jouer au Sénat. Pourtant, le nombre de sénateurs appartenant à un parti politique continue de diminuer, il est théoriquement possible pour n'importe lequel des sénateurs nouvellement nommés de siéger au sein du caucus d'un parti, mais cela n'a pas été l'usage.

La réponse se trouve peut-être dans un récent discours du sénateur Harder, quand il a allégué que seulement 14 p. 100 des Canadiens préfèrent que les sénateurs soient membres du caucus d'un parti. Cela est peut-être vrai, mais je pense qu'il s'agit d'une réaction excessive à une période donnée et à des incidents. L'idée voulant que les caucus politiques soient en quelque sorte la source de tous les maux ne constitue pas un fondement valable pour réformer nos institutions.

Quant à savoir si un sénat moderne a besoin d'une représentation du gouvernement, je vous réponds par l'affirmative. J'ai été déçu lorsque M. Harper a supprimé le poste de leader du gouvernement du Conseil des ministres en 2013, et encore plus lorsque M. Trudeau a décidé de suivre ce précédent en 2016, parce qu'il l'a jumelé à un tour de passe-passe en créant un poste de représentant du gouvernement sans modifier la loi qui crée le cabinet du leader du gouvernement au Sénat.

Les résultats sont bizarres et, à mon avis, ils forment une structure insoutenable en vertu de laquelle trois personnes, le G3, s'occupent de faire avancer le programme du gouvernement, et chaque autre personne est soit en opposition, soit livrée

opposed to the American one, is the presumption of a leadership role for the government. It's best fulfilled by having a member of the Senate in caucus.

My answer as to whether a modern Senate needs an official opposition is obvious from my opening comments.

Let me conclude with some thoughts on possible changes to the rules and practices that might work, whether you have a body of 105 non-affiliated senators or two, three or four parties.

The key is for the Senate to focus on roles that are not being well-performed by the House of Commons. One of these, I would say, is examination or creation of public policy. The house is losing its capacity to do serious public policy studies. It devotes an inordinate amount of time to unearthing scandals such as the cost of a glass of orange juice or where people spend their holidays. Constituency service has been prioritized, public consultation processes have been expanded, but opportunities for debate and deliberation have been reduced.

The Senate has always done useful public policy study in its committees, and this can be continued and expanded. However, it should be coordinated around government priorities, rather than a free-for-all for individual hobby horses. It's hard to see how this can be done without effective government input and leadership.

The second area relates to constitutional amendment. We have an odd situation in this country where all parties reject any proposals that involve constitutional amendment, due to an unsuccessful project 25 years ago. In my view, we drew the wrong lessons from that experience and a de facto moratorium on constitutional change is not an intelligent way to run a country.

Even the slightest change to the Senate would require approval of the provinces. A week ago when Senator Hays appeared, he suggested that the Senate should be proactive in seeking input from the provinces as to whether they would agree to a particular constitutional amendment, starting with those that affect the Senate. Of course, such amendments could be initiated by senators, since they are not ministers of the Crown.

My final point, what the Senate may do, is in an area I call "procedural modernization." I'm sure Thomas is more of an expert on this than I, but the House of Commons has done little to improve its procedures, despite a number of problems over the last few Parliaments. I wonder if the Senate could become a model to the lower house in certain areas. I think you're already moving in that direction.

à elle-même. L'un des points forts du régime canadien, par opposition au régime américain, c'est la présomption d'un rôle de premier plan pour le gouvernement. La présence d'un membre du Sénat au caucus serait la meilleure façon de faire les choses.

Quant à savoir si un sénat moderne doit avoir une opposition officielle, ma réponse est évidente d'après mes remarques liminaires.

Permettez-moi de conclure en vous offrant quelques réflexions sur des changements possibles aux règles et usages qui pourraient fonctionner, que vous ayez un groupe de 105 sénateurs non affiliés ou deux, trois ou quatre partis.

La clé pour le Sénat est de se concentrer sur les rôles dont la Chambre des communes ne s'acquitte pas très bien. L'un d'entre eux, quant à moi, est l'examen ou la création d'une politique publique. La Chambre perd sa capacité de réaliser de solides études des politiques publiques. Elle consacre une quantité incroyable de temps à mettre au jour des scandales comme le coût d'un verre de jus d'orange ou l'endroit où les gens passent leurs congés. Le travail de circonscription a eu la priorité, les processus de consultation du public ont été élargis, mais les possibilités de débat et de délibération ont diminué.

Le Sénat a toujours fait une étude utile de la politique publique dans ses comités, et cela peut se poursuivre et être élargi. Cependant, ce travail devrait être coordonné en fonction des priorités du gouvernement, plutôt que d'être une foire d'empoigne pour des dadas individuels. Il est difficile de voir comment cela peut se faire sans un apport et un leadership efficaces du gouvernement.

Le deuxième domaine a trait à la révision de la Constitution. Au Canada, nous nous trouvons dans une drôle de situation où tous les partis rejettent toutes les propositions qui comportent une révision de la Constitution, tout cela à cause d'un projet qui a échoué il y a 25 ans. À mon avis, nous avons tiré les mauvaises leçons de cette expérience et un moratoire de fait sur la révision de la Constitution ne constitue pas une façon intelligente de diriger un pays.

Même la plus petite modification au Sénat exigerait l'approbation des provinces. Il y a une semaine, lorsque le sénateur Hays a comparu, il a laissé entendre que le Sénat devrait être proactif et chercher l'apport des provinces quant à savoir si elles seraient d'accord pour une modification constitutionnelle précise, à commencer par les modifications qui touchent le Sénat. Bien entendu, de telles modifications pourraient être amorcées par les sénateurs, étant donné qu'ils ne sont pas des ministres de la Couronne.

Mon dernier point, ce que le Sénat peut faire, se trouve dans ce que j'appelle la « modernisation procédurale ». Je suis convaincu que Thomas s'y connaît mieux que moi, mais la Chambre des communes a fait très peu pour améliorer ses procédures, malgré un nombre de problèmes survenus au cours des dernières législatures. Je me demande si le Sénat pourrait devenir un modèle pour la Chambre basse à certains égards. Je pense que vous avancez déjà dans cette direction.

For example, the recent approach to Question Period whereby one minister is invited to the Senate and questioned without a stopwatch and other obstacles to effective questioning that exist in the house is a good example.

Televising the Senate is under consideration, and if this new approach to Question Period was televised, I'm convinced the House of Commons would find itself under pressure to offer something similar instead of its present format.

You are also looking at how to discourage omnibus bills, another area where the house has real problems. You have suggested the Senate Rules Committee develop a process by which omnibus bills are referred to an appropriate committee to determine whether and how they could be divided into several bills. That's a step forward, but the simpler solution is for the Senate Speaker to make that determination. The concept of an elected and presumably more influential Speaker is something you are also examining.

Thank you for the invitation.

B. Thomas Hall, as an individual: I will give you a general background view, and then I'll go into concrete procedural things that I would suggest you consider.

The Westminster system is located in the House of Commons, period. The House of Commons is the locus of responsible government and is the house of confidence. The Westminster system does not require an upper house at all. As you know, there are many Westminster Parliaments in the former dominions that don't have upper houses, and none of our provinces has an upper house, yet you would say they are following the Westminster system.

The Westminster system involves at least two parties. You have to have a government side and an opposition side, but what that means is the lower house is adversarial and majoritarian. Adversarial in the sense that these two parties conflict with each other, or the two sides oppose each other, government proposes, the opposition criticizes, and you have to get things through. You get things through on the basis of having a majority in the lower house. Lower houses in the Westminster system are adversarial and majoritarian.

With regard to the upper house, what does the Westminster system require? Only one thing: That if you have an upper house, it has to be subordinate politically to the lower house. Otherwise, responsible government would not work if it were not subordinate. That was the problem in Australia in 1975. They do not follow the Westminster system in their upper house. Their upper house is based on Washington, D.C. So they really have a split kind of Parliament — lower house Westminster, upper house Washington, D.C. — congressional, adversarial and majoritarian again in their upper house.

La récente approche de la période des questions pour laquelle un ministre est invité au Sénat et se fait poser des questions sans que l'on tienne un chronomètre à la main ou qu'il y ait d'autres obstacles à un questionnement efficace que l'on retrouve à la Chambre en est un bon exemple.

On envisage la télédiffusion des débats au Sénat. Si cette nouvelle approche de la période des questions était télédiffusée, je suis convaincu que la Chambre des communes se trouverait elle-même pressée d'offrir quelque chose de semblable à la place de son format actuel.

Vous cherchez aussi des façons de décourager le dépôt de projets de loi omnibus, un autre domaine où la Chambre connaît de réels problèmes. Vous avez suggéré que le comité du Règlement du Sénat mette au point un processus qui fait en sorte que les projets de loi omnibus sont renvoyés à un comité approprié qui détermine si et comment ils pourraient être divisés en plusieurs projets de loi. C'est un pas en avant, mais la solution plus simple est que le Président du Sénat tranche cette question. La notion d'un président élu et vraisemblablement plus influent est aussi un aspect que vous examinez.

Je vous remercie de l'invitation.

B. Thomas Hall, à titre personnel : Je vous donnerai un aperçu d'ensemble, puis je passerai aux aspects procéduraux concrets que je vous suggérerais d'examiner.

Le régime de Westminster se trouve à la Chambre des communes, point. La Chambre des communes est le centre de gouvernement responsable et la Chambre de confiance. Le régime de Westminster n'a absolument pas besoin d'une Chambre haute. Comme vous le savez, de nombreux parlements du modèle de Westminster dans les anciens dominions n'ont pas de Chambre haute, et aucune de nos provinces n'a de Chambre haute. Pourtant, vous diriez qu'elles suivent le régime de Westminster.

Le régime de Westminster comporte au moins deux partis. Il faut un côté ministériel et une opposition. Cela signifie que la Chambre basse est non consensuelle et à la majorité absolue. Elle est non consensuelle en ce sens que les deux partis sont en conflit, ou les deux partis s'opposent, le gouvernement propose, l'opposition critique et vous devez faire en sorte que les choses avancent. Vous y parvenez si vous avez une majorité à la Chambre basse. Les chambres basses dans le régime de Westminster sont non consensuelles et à la majorité absolue.

Pour ce qui est de la Chambre haute, qu'est-ce que le régime de Westminster exige? Une seule chose : si vous avez une Chambre haute, elle doit être subordonnée politiquement à la Chambre basse. Sinon, un gouvernement responsable ne fonctionnerait pas si elle n'était pas subordonnée. C'est le problème qui est survenu en Australie en 1975. L'Australie ne suit pas le régime de Westminster dans sa Chambre haute. Cette dernière se fonde sur le modèle de Washington, D.C. L'Australie a donc un parlement de type divisé — une Chambre basse de type Westminster, une Chambre haute de type Washington, D.C. —, le congrès, caractérisé par un débat contradictoire, et la Chambre haute où il y a de nouveau la majorité absolue.

If the upper house is politically subordinate, what is the Prime Minister doing by appointing so many non-partisans? I would argue that rather than looking at it as he is trying to destroy the opposition or political caucuses in the upper house, what he is really doing is changing the political culture of the upper house. By that I mean it will become non-adversarial and non-majoritarian. This will enable it to perform its role as a critic of what the government has done in the lower house more easily than if you were having a duplicate of the lower house in the upper house.

The parties that exist in the upper house right now are extensions of the parties that we find in the lower house. That has been good in some respects and bad in other respects. We do not need to go into that.

If, as I think, that the Prime Minister is destroying the adversarial and majoritarian climate or culture in the upper house, what is it to be replaced with? That's your challenge because you have no control over who the Prime Minister appoints, but you do have control over how you respond to those appointments.

I'm going to suggest that the political scientists have come up with a concept that is very useful in responding to what the Prime Minister is doing. It is creating a deliberative and consensual upper house so that all senators, as equals, are deliberating and examining the bills that the government has sent through the House of Commons to the upper house. That is, in a sense, everyone performs an opposition role vis-à-vis the lower house and the government. You do not reproduce in the upper house, or there is no need to reproduce, this adversarial and majoritarian view that the lower house has.

How would you implement this deliberative and consensual approach? I'm not suggesting at all that you need to get rid of all of your political parties. That's another matter. It's something for the individual senators to decide whether they want to group together as members of parties.

However, I think that the wise approach here would be to reduce the role of parties in controlling and directing the upper house. Here I agree with former Senators Segal and Kirby when they suggested that there be some kind of coordinating body for the work in the Senate. I'll give you an idea of how what I call the "business organizing committee" would work. It's going to replace what the parties do now in planning how the Senate operates. The government controls what bills it will call from the Order Paper. Let's turn that all over to the business organizing committee. There is no need at all for a Government Representative in the upper house.

What you would do — and I'll give you an example here of how it could work — if, let's say, a bill comes from the House of Commons. It's brought over by message, as it is now. The Speaker announces that the bill has been received from the House

Si la Chambre haute est politiquement subordonnée, que fait le premier ministre en nommant autant de sénateurs non affiliés? Je vous dirais qu'au lieu de penser qu'il essaie de détruire l'opposition ou les caucus politiques à la Chambre haute, ce qu'il fait vraiment, c'est de modifier la culture politique de la Chambre haute. Je veux dire qu'elle deviendra consensuelle et non à la majorité absolue. Cela lui permettra de jouer plus facilement son rôle de critique de ce que le gouvernement a fait à la Chambre basse que si vous aviez une reproduction de la Chambre basse à la Chambre haute.

Les partis que l'on retrouve à la Chambre haute en ce moment sont des prolongements des partis que vous retrouvez à la Chambre basse. Cette formule a été bonne à certains égards et mauvaise à d'autres. Nul besoin d'entrer dans les détails.

Si, comme je le pense, le premier ministre est en train de détruire la culture ou le climat non consensuel et à la majorité absolue dans la Chambre haute, avec quoi va-t-il les remplacer? Voilà votre défi, parce que vous n'avez aucun contrôle sur les personnes que le premier ministre nomme, mais vous avez le contrôle sur votre façon de réagir à ces nominations.

Je vais vous dire que les spécialistes politiques ont mis au point un concept qui est très utile pour réagir à ce que fait le premier ministre. Ce concept consiste à créer une Chambre haute délibérante et consensuelle de sorte que tous les sénateurs, en tant qu'égaux, délibèrent et examinent les projets de loi que le gouvernement a acheminés à la Chambre haute par l'entremise de la Chambre des communes. Dans un sens, tout le monde joue un rôle d'opposition vis-à-vis de la Chambre basse et du gouvernement. À la Chambre haute, vous ne reproduisez pas ou il est inutile de reproduire le point de vue non consensuel et à la majorité absolue de la Chambre basse.

Comment mettriez-vous en œuvre cette approche délibérante et consensuelle? Je ne laisse pas du tout entendre que vous devez vous débarrasser de tous les partis politiques. C'est une autre question. Les sénateurs et sénatrices doivent décider individuellement s'ils veulent se regrouper en tant que membres de partis.

Cependant, je pense que l'approche sage en l'espèce serait de réduire le rôle des partis en contrôlant et dirigeant la Chambre haute. Ici, je suis d'accord avec les anciens sénateurs Segal et Kirby lorsqu'ils ont laissé entendre qu'il devrait y avoir une forme d'organisme de coordination pour le travail qui se fait au Sénat. Je vais vous donner une idée de la façon dont fonctionnerait ce que j'appelle le « comité organisateur des travaux ». Il remplacera ce que les partis font en ce moment, en planifiant la façon dont le Sénat fonctionne. Le gouvernement contrôle les projets de loi qu'il puisera au *Feuilleton*. Remettons tout cela entre les mains du comité organisateur des travaux. Il n'est absolument pas nécessaire d'avoir un représentant du gouvernement à la Chambre haute.

Que feriez-vous — et je vais vous donner un exemple de la façon que cela pourrait fonctionner — si, disons, un projet de loi vous arrive de la Chambre des communes. Il vous parvient par message, comme cela se fait en ce moment. Le Président annonce

of Commons, a government bill or a private member's bill, and, if it is a government bill — let's concentrate on government bills; that's the most important thing right now — the table officer reads the bill, and that is the first reading. The Speaker then announces, either immediately or later, based on what the business organizing committee decides, which committee that bill is going to. The bill goes to the committee. Nobody is sponsoring the bill. There's no motion. It's written in your Rules that the bill, when the Speaker announces which committee it goes to, goes to that committee. Committees are going to have to play a much larger role in a deliberative body than they do now, and they already play a pretty important role. The committee then is going to be charged with going through, tearing the bill apart, examining its good parts, bad parts. They can call any witnesses they want, ministers, members of opposition from the lower house, anybody. But they assign that bill to one of their own members to report it back to the house.

Usually, in the European context, that's called a rapporteur. The rapporteur brings the bill back to the house and announces what the committee has found, the positive points, the negative points of the bill, everything that they found about the bill, explains the report from the committee. Then there's a brief debate or a long debate. Other members may ask questions about the bill. They may express their opinions because they have read the bill on their own or followed the committee and maybe even attended some of its meetings.

At the end of that debate, the bill is given second reading, or not, by a vote in the house. If it passes second reading, the next thing on the schedule is the amendments proposed by the committee. At this time, it's on the floor of the Senate. We're at the amendment stage on the floor of the Senate. Any member can propose an amendment at that time. Once the amendments have been dealt with, it doesn't go back to committee; the Senate gives the bill third reading or not.

One of the things that the committee may do that I'm proposing is that, if it finds that the bill is irredeemable or has very serious flaws, in its report, the rapporteur will say, "The committee has examined this, and the majority of us find that the bill is defective in certain respects." A message could be proposed by that committee to be sent to the House of Commons to tell the House of Commons what they found was really wrong in that bill. It's given them great pause; they can't amend it in a way that would be satisfactory. This would give the House of Commons a chance to rethink that bill and see if they want to proceed with it. If they respond to the committee's message that they insist that they want to proceed with that bill, then the Senate has a choice. If it violates the Charter or the Constitution, if it's a serious defect in the bill that would harm a particular industry, let's say the potash industry in Saskatchewan, the tax changes are

que l'on vient de recevoir le projet de loi de la Chambre des communes, un projet de loi émanant du gouvernement ou un projet de loi émanant des députés, et, s'il s'agit d'un projet de loi émanant du gouvernement — concentrons-nous sur les projets de loi émanant du gouvernement; c'est ce qu'il y a de plus important pour l'instant — le greffier au Bureau lit le projet de loi, ce qui constitue la première lecture. Le Président annonce ensuite, soit immédiatement soit plus tard, selon la décision du comité organisateur des travaux, à quel comité le projet de loi sera renvoyé. Le projet de loi est envoyé au comité. Personne ne parraine le projet de loi. Il n'y a aucune motion. Votre Règlement prévoit que le projet de loi, lorsque le Président annonce à quel comité il est renvoyé, est envoyé à ce comité. Les comités vont devoir jouer un rôle beaucoup plus important que maintenant dans une assemblée délibérante, et ils jouent déjà un rôle assez important. Le comité entreprend alors son examen minutieux, décortiquant le projet de loi, examinant ses bons et ses mauvais éléments. Le comité peut convoquer tous les témoins qu'il veut, ministres, députés de l'opposition de la Chambre basse, n'importe qui. Mais il affecte ce projet de loi à un de ses propres membres pour en faire rapport à la Chambre.

Habituellement, dans le contexte européen, ce membre s'appelle un rapporteur. Le rapporteur ramène le projet de loi à la Chambre et annonce ce que le comité a trouvé, les points positifs, les points négatifs du projet de loi, tout ce qu'il a trouvé au sujet du projet de loi, explique le rapport provenant du comité. S'ensuit ensuite un bref débat ou un long débat. D'autres députés peuvent poser des questions au sujet du projet de loi. Ils peuvent donner leurs avis, parce qu'ils ont lu le projet de loi de leur propre initiative ou parce qu'ils ont suivi les travaux du comité et ont peut-être même assisté à quelques-unes de ses réunions.

Au terme de ce débat, le projet de loi obtient ou non la deuxième lecture, suite à un vote de la Chambre. S'il est adopté en deuxième lecture, l'étape suivante est celle des amendements proposés par le comité. À ce moment-là, le Sénat est saisi du projet de loi. Nous sommes à l'étape des modifications au Sénat. N'importe quel membre peut proposer un amendement. Une fois les amendements étudiés, le projet de loi ne retourne pas au comité; le Sénat l'adopte ou non en troisième lecture.

Si le comité conclut que le projet de loi est irrémédiable ou comporte de très graves erreurs, je propose que le rapporteur dise dans son rapport, « Le comité a procédé à son examen et la majorité des membres conclut que le projet de loi est défectueux à certains égards. » Le comité peut proposer d'envoyer un message à la Chambre des communes pour indiquer à cette dernière ce qui ne va vraiment pas avec ce projet de loi. Cela donne à la Chambre un moment d'arrêt; elle peut le modifier de façon à le rendre satisfaisant. Cela donnerait à la Chambre des communes l'occasion de revoir le projet de loi et de déterminer si elle veut toujours aller de l'avant. Si la Chambre répond qu'elle insiste pour aller de l'avant avec le projet de loi, alors le Sénat a un choix. S'il viole la Charte ou la Constitution, s'il s'agit d'un défaut grave dans le projet de loi qui causerait un préjudice à une industrie donnée, disons l'industrie de la potasse

going to decimate that industry, then if the Senate can't amend the bill, it may be fully entitled to say, "We will not proceed with this bill," and so report to the lower house.

Your powers to veto a bill are important, to be held in reserve. Don't think that anyone should ever say to you, "Get rid of those powers." They are like the Governor General's reserve powers; they are for emergencies, very serious matters that can't be remedied through an amendment and that the government refuses to back down on. So keep them in reserve. Don't use them casually, but they are important.

So once the amendments go to the lower house and are sent back to the Senate, it's just like your procedures now. The biggest change here is sending a bill to committee before you give it second reading, and that's so that the committee can deal with the bill and take it apart and tell the senators what they thought of the bill rather than having somebody on the floor of the Senate who is a minister or government house leader or somebody who's standing in, pretending to be the sponsor and telling you about the bill for second reading. You don't need that. It's not that productive. It's based on the false adversarial and majoritarian model of the House of Commons.

What will come out of this, I would think, is that the Senate will be a very strong critic of all of the government's measures. The government is going to have to up its game. I don't know if the Prime Minister has realized the full implications of creating a fully deliberative Senate. It will be a good thing. It can be very powerful.

I'll just add one more thing about the Speaker's role. The Speaker is the only person who has to be appointed by the government. I agree with Professor Hicks. I think you can use the Speaker as the conduit. For example, if the government wants to introduce a bill in the Senate, rather than finding someone to sponsor it, they could send the bill to the Speaker, and the Speaker could announce that he has received a bill from the government.

It follows the same procedure as if it had come from the House of Commons. It goes to committee. It's torn apart by the committee. It's examined thoroughly. Then the report goes on the floor of the Senate. The senators decide what to do with the bill. Same process.

You don't need to have a Government Representative in the Senate. One of the reasons I dislike having the Government Representative in the Senate, I will confess, is all senators have to be equal. You all have to be free to criticize the bill or support a bill or half support it and half oppose it. Every vote is a free vote and no senator should be deprived of that.

en Saskatchewan, les modifications d'ordre fiscal vont décimer cette industrie, alors si le Sénat ne peut pas modifier le projet de loi, il peut être tout à fait justifié de dire, « Nous n'allons pas de l'avant avec ce projet de loi », et en faire rapport à la Chambre basse.

Vos pouvoirs de veto à l'égard d'un projet de loi sont importants, et doivent être gardés en réserve. Ne pensez surtout pas que quiconque devrait vous dire un jour, « Débarrassez-vous de ces pouvoirs. » Ils sont comme les pouvoirs de réserve du gouverneur général; on y a recours dans des situations d'urgence, pour des questions très graves qui ne peuvent pas être réglées à l'aide d'un amendement et à l'égard desquelles le gouvernement refuse de faire marche arrière. Donc, gardez-les en réserve. Ne les utilisez pas sans raison, mais ils sont importants.

Donc, une fois les amendements renvoyés à la Chambre basse et renvoyés de nouveau au Sénat, vous suivez les procédures actuelles. Le plus grand changement ici consiste à envoyer un projet de loi à un comité avant que vous l'adoptiez en deuxième lecture, et il en est ainsi pour que le comité puisse étudier le projet de loi, le décortiquer et dire aux sénateurs ce que le comité en pense, au lieu d'avoir quelqu'un présent au Sénat qui est un ministre ou un leader du gouvernement à la Chambre ou quelqu'un qui est présent, prétendant être le parrain et vous parlant du projet de loi en vue de la deuxième lecture. Vous n'avez pas besoin de cela. Ce n'est pas très productif. Cette démarche se fonde sur le faux modèle non consensuel et à la majorité absolue de la Chambre des communes.

Ce qu'il en ressortira, d'après moi, c'est que le Sénat sera un très grand critique de toutes les mesures du gouvernement. Le gouvernement devra améliorer sa façon de faire. Je ne sais pas si le premier ministre s'est rendu compte de toutes les implications liées à la création d'un Sénat totalement délibérant. Ce sera une bonne chose. Cela peut devenir un mécanisme très puissant.

J'ajouterai une autre chose au sujet du rôle du Président. C'est la seule personne qui doit être nommée par le gouvernement. Je suis d'accord avec M. Hicks. Je pense que vous pouvez utiliser le Président comme canal de communication. Par exemple, si le gouvernement veut présenter un projet de loi au Sénat, au lieu de choisir quelqu'un pour le parrainer, il pourrait envoyer le projet de loi au Président qui pourrait annoncer qu'il a reçu un projet de loi du gouvernement.

Le projet de loi suit la même procédure que s'il avait été envoyé par la Chambre des communes. Il est envoyé au comité. Ce dernier le décortique. Il l'examine à fond. Le Sénat est ensuite saisi du rapport. Les sénateurs décident ce qu'ils doivent faire du projet de loi. Même processus.

Vous n'avez pas besoin d'un représentant du gouvernement au Sénat. L'une des raisons pour lesquelles je n'aime pas avoir un représentant du gouvernement au Sénat, je vous l'avoue, c'est que tous les sénateurs doivent être égaux. Vous êtes tous libres de critiquer le projet de loi ou de l'appuyer ou de vous y opposer à moitié ou de l'appuyer à moitié. Chaque vote est un vote libre et aucun sénateur ne devrait en être privé.

If you want to meet in caucuses, still do it. Have all the caucuses you want, but the running of the Senate has to be taken out of the hands of political caucuses.

That's where the business organizing committee comes in. I would suggest your procedures are a little old-fashioned and cumbersome. Rather than going through your Order Paper every single day, things are on the Order Paper, the business organizing committee, in conjunction with suggestions made by senators, and in communication with the committees — where is the bill at, when do you think you'll be reporting it — can schedule when the second reading debate will take place. The bill goes to committee after it's introduced in the Senate. The committee says they're ready to report next week, and the business organizing committee can schedule the debate.

When it doesn't have any government bills, that's the perfect time to schedule your private members' bills. You don't have to do both every day. You can set aside a day that will be second reading debate on bill such-and-such. This day is going to be — we have finished second reading debate, it has been approved — we will deal with the amendments to it and give it third reading.

It's the business organizing committee that decides that, not parties. There may be party members on the business organizing committee. In fact, I would hope there would be as long as you have some political parties in the Senate, as well as independents. It should be a mixture so that you can discuss and make sure everyone is fairly treated in committee and on the floor of the Senate.

There has been a question about whether or not you would have regional caucuses. Don't have regional caucuses in the sense of political caucuses. What you might want to do, however, because the territorial divisions in the Constitution have been neglected from the very beginning, this leads some people to feel as if, well, maybe we, in this particular region of the country, aren't really represented well in Parliament. We don't have enough seats or something.

The Senate is designed specifically to counteract that, that you do have representation from each of the four divisions of the country. That's a nice symbolism.

I'm going to read you something that the new Supreme Court justice said, if I may.

Justice Malcolm Rowe is quoted by a newspaper when he was appointed a Supreme Court justice from Newfoundland and Labrador, and some of you may remember there was a question of whether or not the Prime Minister was going to follow the convention of appointing somebody from the Atlantic area. I congratulate the Conservative Party for insisting that that convention be followed. That played a role in helping to make a good decision.

Justice Malcolm Rowe said the following:

Si vous voulez vous réunir en caucus, continuez de le faire. Créez tous les caucus que vous voulez, mais le fonctionnement du Sénat ne doit plus être entre les mains de caucus politiques.

C'est ici qu'entre en jeu le comité organisateur des travaux. Je dirais que vos procédures sont un peu rétrogrades et lourdes. Au lieu de passer par la procédure du *Feuilleton* tous les jours, ce qui est inscrit au *Feuilleton*, le comité organisateur des travaux, en fonction des suggestions formulées par les sénateurs, et en communication avec les comités — où se trouve le projet de loi, le moment auquel vous en ferez rapport — peut inscrire la date à laquelle se fera le débat en deuxième lecture. Le projet de loi est envoyé au comité une fois qu'il est présenté au Sénat. Le comité dit qu'il est prêt à en faire rapport la semaine prochaine et le comité organisateur des travaux peut prévoir le débat.

Quand il n'y a aucun projet de loi émanant du gouvernement, c'est le temps idéal pour prévoir les projets de loi émanant des députés. Il n'est pas nécessaire de faire les deux chaque jour. Vous pouvez réserver une journée pour le débat en deuxième lecture de tel ou tel projet de loi. Cette journée sera — nous avons terminé le débat en deuxième lecture, il a été adopté — nous étudierons les amendements présentés et nous l'adopterons en troisième lecture.

Il incombe au comité organisateur des travaux et non aux partis de prendre cette décision. Le comité organisateur des travaux peut compter des membres de partis. De fait, je l'espérerais dans la mesure où vous avez des partis politiques au Sénat, de même que des indépendants. Il devrait donc y avoir un mélange de façon à ce que vous puissiez discuter et vous assurer que tout le monde est traité équitablement en comité et au Sénat.

On a soulevé la question de savoir si vous auriez ou non des caucus régionaux. N'ayez pas de caucus régionaux au sens de caucus politiques. Par contre, ce que vous voudriez peut-être faire, parce que les divisions territoriales dans la Constitution ont été négligées depuis le tout début, ce qui amène certaines personnes à estimer peut-être que nous, dans une région précise du pays, ne sommes pas réellement représentés au Parlement. Nous n'avons pas suffisamment de sièges ou quoi que ce soit.

Le Sénat est conçu précisément pour équilibrer tout cela, c'est-à-dire que vous avez une représentation de chacune des quatre divisions du pays. Il s'agit d'un beau symbolisme.

Je vais vous lire un extrait de ce que le nouveau juge de la Cour suprême a dit, si vous me le permettez.

Un journal a cité le juge Malcolm Rowe, de Terre-Neuve-et-Labrador, lorsqu'il a été nommé juge de la Cour suprême. Certains d'entre vous se rappellent peut-être que l'on se demandait si le premier ministre allait ou non suivre la convention qui consiste à nommer quelqu'un de la région de l'Atlantique. Je félicite le Parti conservateur d'avoir insisté pour que cette convention soit suivie. Cette insistance a joué un rôle dans la prise d'une bonne décision.

Le juge Malcolm Rowe a dit ce qui suit :

It's important to have no blind spots, in terms of the whole country. All the members of the Supreme Court of Canada must speak for the country. If you're from Quebec, you must be mindful of British Columbia. If you're from the Prairies, you must be mindful of the North. . . . [This] is a common undertaking, but to do so effectively, it helps to have voices from across the country to give a sense of the wholeness of the country and its components.

Professor Watts at Queen's University says there are two aspects to a federation. First is the constitutional division of powers. We have that in our Constitution Act.

The second is that all parts of the country have to see themselves in the shared institutions. The Senate can play a big, big role here because they will be able to say and show, if you do certain things, that Quebec is guaranteed, practically always, a quarter of the seats in that upper house. The least populous provinces are guaranteed a quarter. Unfortunately, with Newfoundland that's a little over a quarter because Newfoundland came in late to the picture.

This is a powerful symbolism to the country, and that's all that the regional representation should be. I would suggest that you consider the possibility of sitting as regions in the Senate, just so that this is visually shown to people, but that's up to you. It also does away with the problem of assigning seats, by the way, because if you had regional seats you could put the older senators in the front, newer senators in the back, and no quarrels about where you're going to be sitting in the Senate. It would be automatic, but that's another matter. It's entirely up to the Senate, if they think that symbolism is important.

What I would suggest is if you do form a business organizing committee, you do have representation from all territorial divisions and the North on that business organizing committee, just so that no area, no group of senators is going to be neglected in working out committee assignments.

You notice there I talked about committee assignments. The Committee of Selection should be swallowed up by this business organizing committee, because it will be very important to coordinate committees with what is going to happen in the chamber; so you need one large committee to do that as a governing body.

You have three governing documents. I have probably gone on too long. You have three governing documents. I'm proposing that you have three governing bodies.

The Chair: Very helpful. Thank you very much.

Senator Joyal: Thank you Mr. Levy and Mr. Hall for your creative thinking. I was trying to follow your line within all the changes that would have to be introduced in the procedure of debate in the Senate, if we were to follow your suggestion.

Il est important de ne pas avoir d'angles morts, pour ce qui est du pays tout entier. Tous les membres de la Cour suprême du Canada doivent parler pour le pays. Si vous êtes du Québec, vous devez être attentif à la Colombie-Britannique. Si vous êtes des Prairies, vous devez être attentif au Nord... [II] s'agit d'une entreprise commune, mais pour la réaliser de façon efficace, il est utile d'avoir des choix provenant de tout le pays afin de donner un sentiment de l'intégralité du pays et de ses éléments constitutifs.

Le professeur Watts, de l'Université Queen's, dit qu'il y a deux aspects à une fédération. Premièrement, la division constitutionnelle des pouvoirs. Nous avons cela dans notre loi constitutionnelle.

Deuxièmement, toutes les parties du pays doivent se reconnaître dans les institutions partagées. Le Sénat peut jouer un très grand rôle ici, parce qu'il sera en mesure de dire et de démontrer, si vous faites certaines choses, que le Québec est assuré, pratiquement toujours, d'avoir le quart des sièges à la Chambre haute. Les provinces moins peuplées sont assurées d'avoir le quart. Malheureusement, dans le cas de Terre-Neuve, c'est un peu plus que le quart, parce que Terre-Neuve est arrivée sur le tard.

Ce symbolisme est puissant pour le pays, et c'est tout ce que devrait être la représentation régionale. Je vous suggérerais d'envisager la possibilité de siéger en tant que régions au Sénat, tout simplement pour le montrer visuellement à la population, mais vous prendrez cette décision. En passant, cela élimine également le problème d'attribuer des sièges, parce que si vous aviez des sièges régionaux, vous pourriez mettre les sénateurs de plus longue date à l'avant, les sénateurs plus récents à l'arrière, et il n'y aurait aucune querelle pour savoir où vous vous assoirez au Sénat. Ce serait automatique, mais c'est une tout autre question. Tout dépend du Sénat, s'il pense que ce symbolisme est important.

Si vous formez un comité organisateur des travaux, je vous suggérerais d'avoir une représentation de toutes les divisions territoriales ainsi que du Nord au sein de ce comité organisateur des travaux, tout simplement pour qu'aucun secteur ou groupe de sénateurs ne soit négligé dans l'affectation des tâches en comité.

Vous remarquez sans doute que je viens de parler d'affectation aux comités. Le Comité de sélection devrait être intégré à ce comité organisateur des travaux, parce qu'il sera très important de coordonner les comités en fonction de ce qui se passera à la Chambre; il vous faut donc un grand comité pour faire cela en tant qu'organisme dirigeant.

Vous avez trois documents constitutifs. J'ai probablement parlé trop longtemps. Vous avez trois documents constitutifs. Je vous propose d'avoir trois organismes dirigeants.

Le président : Très utile. Merci beaucoup.

Le sénateur Joyal : Merci, monsieur Levy, et merci, monsieur Hall, de votre créativité. J'essayais de suivre votre cheminement dans tous les changements qui devraient être apportés à la procédure des débats au Sénat, si nous étions pour suivre vos suggestions.

One fact that is inescapable is that you have a Government Representative in the Senate, that is, somebody who has the responsibility to move the government legislation. Somebody has to be there to be able to reach a result, which is for the Senate, as the Constitution provides, to give advice and consent to legislation, and the government has a fair expectation that its legislative program will be acted upon. That is, Parliament will finally pronounce on it.

The role of the Government Representative is essentially to make sure that the government legislation receives due consideration in the Senate. We have seen that, since we have had Senator Harder, the government is going to an individual senator of his choice to have that senator briefed by the department, to meet the higher officer of the department and to receive an explanation and an understanding of very complex legislation. There is very little legislation that reaches the chamber that is not complex, by all of its implication. I don't need to give examples. Be it on drugs, be it on the issue of health, on Aboriginal issues and so forth, the implications are multiple. Senators individually, and I certainly will not pretend otherwise, are not omniscient. We don't know everything to an expert level. Fortunately. Our head would explode. By identifying a senator and that senator receiving a briefing from the department, he or she has the whole background of the department to help him or her to support the bill.

I do not see how we could have an effective debate in the chamber if there is not a countervailing capacity to go, at length, to the government proposal and study it in as much depth as the government has the capacity. Otherwise, you give to the government the overall access to all of the government's resources, and you leave all the other senators on their own to be able to challenge the government presentation of the bill.

I think that there is an imbalance there that is, in my opinion, not conducive to a thorough debate and study of the legislation, hence of opposition, that is, another group of senators who have access also to research, who could also commission their own research and be, to a point, at par in making sure that there is a minimum of capacity in the group of senators who think that they should oppose that bill for x, y, z, reasons and want to improve the bill through amendments or want to defeat the bill, to see the bill defeated, or to see the bill stayed for additional initiatives being taken by the government.

So it seems to me that the very common sense of the rapport, the force, between the capacity of the administration to stand behind a senator to understand and defend a bill calls for, on the other side, a similar, comparable capacity. As Professor Levy has said, government is about opposition. As I always say myself, Parliament is as strong as its opposition is able to challenge the government because that is the essential role of democracy, the

Un fait inéluctable est que vous avez un représentant du gouvernement au Sénat, c'est-à-dire quelqu'un qui est chargé de présenter les projets de loi émanant du gouvernement. Cette personne doit être présente pour pouvoir obtenir un résultat, à savoir que le Sénat, comme le prévoit la Constitution, donne son avis et son consentement aux mesures législatives, et le gouvernement s'attend raisonnablement à ce que son programme législatif soit mis en œuvre. Autrement dit, le Parlement aura le dernier mot.

Le rôle du représentant du gouvernement est essentiellement de s'assurer que les mesures législatives du gouvernement reçoivent l'attention qu'elles méritent au Sénat. Depuis l'arrivée du sénateur Harder, nous avons constaté que le gouvernement demande à un sénateur de son choix d'être informé par le ministère, de rencontrer la personne haut placée du ministère et de se faire expliquer une mesure législative très complexe et de la comprendre. Très peu de mesures législatives qui nous parviennent ne sont pas complexes, de par la nature même de leurs implications. Je n'ai nul besoin de donner des exemples. Qu'il s'agisse de médicaments, qu'il s'agisse de santé, de questions liées aux Autochtones, et j'en passe, les implications sont nombreuses. Individuellement, et je ne prétendrai certainement pas le contraire, les sénateurs ne possèdent pas la science infuse. Nous ne savons pas tout à un niveau d'expert. Heureusement. Notre tête exploserait. En désignant un sénateur, et ce sénateur en recevant une séance d'information du ministère, il ou elle dispose de tout le bagage du ministère pour l'aider à appuyer le projet de loi.

Je ne vois pas comment nous pourrions avoir un débat efficace au Sénat s'il n'existe pas une capacité compensatrice de prendre la proposition du gouvernement et de l'étudier aussi minutieusement que le gouvernement a la capacité de le faire. Autrement, vous donnez à la partie ministérielle l'accès global à toutes les ressources du gouvernement et vous laissez tous les autres sénateurs sans ressources, à part les leurs, pour contester la présentation du projet de loi par le gouvernement.

Je pense qu'il y a ici un déséquilibre qui, à mon avis, n'est pas propice à un débat sur la mesure législative et à une étude en profondeur de celle-ci, d'où l'opposition, c'est-à-dire un autre groupe de sénateurs qui ont accès aussi à des recherches, qui pourraient aussi commander leurs propres recherches et, dans une certaine mesure, être sur un pied d'égalité pour s'assurer qu'il existe un minimum de capacité au sein du groupe de sénateurs qui pensent qu'ils devraient s'opposer au projet de loi pour telle ou telle raison et qui veulent améliorer le projet de loi par des amendements ou qui veulent défaire le projet de loi, voir le projet de loi défaire, ou voir le projet de loi maintenu pour d'autres initiatives prises par le gouvernement.

Il me semble donc que le gros bon sens du rapport, la force, entre la capacité de l'administration d'appuyer un sénateur pour comprendre et défendre un projet de loi demande, pour l'autre côté, une capacité similaire, comparable. Comme l'a dit M. Levy, le gouvernement est une question d'opposition. Comme je le dis toujours, le Parlement a la vigueur de son opposition dans la mesure où celle-ci peut contester le gouvernement, parce que cela

multiple expressions of views in relation to a bill. So I don't see how we could reach an as effective capacity to challenge the government on its legislative proposals if we don't manage to have some sort of an opposition ingrained in the system. That is that, structurally, it exists.

It could be the official opposition of the House of Commons or the party that has the majority of seats. We can discuss that. But I don't think we can get rid of the formal idea of balancing the government apparatus behind the legislation versus individual senators, and we don't know who could have an interest in that bill and would be ready to invest himself or herself as much as the government can support the bill with all the resources of the administration behind that senator.

I tell you, I'm not sure that we can part with that very structural definition of how we manage the two groups, the opposition versus those who support the bill. We can decide to organize the opposition on each bill. Senators could say, "On that bill, I'm opposed to it," from the beginning. But, we would not get rid, as I say, of the idea that the opposition has to be structured and not to come along when we study a bill and finally discover that we might have something against that bill. I do not really see how, with the pace of legislation, the number of days we sit, the number of issues there are to cover, there is another mechanism that could be as effective as that one.

Mr. Hall: What you described perfectly is the House of Commons. You have that in the House of Commons. You have the adversarial situation with government and opposition. That's all being done in the House of Commons.

So is the Senate supposed to be a mini House of Commons, duplicating exactly what the House of Commons does? I don't think that that's the best way to achieve how the Supreme Court has described the upper house. It has described it as a revising house, a house of sober second thought, a house that is not a rival of the lower house, a house that complements the lower house. Actually, the process I have described was intended to give you a way of answering the very serious questions you have raised in previous meetings, namely, how does the work gets done if you don't have parties running it?

My answer to that is that it gets done in two ways — the business organizing committee, to coordinate the work on the floor of the Senate, and with the committees themselves. If a bill goes to a committee, they need to designate a rapporteur right away. That rapporteur is in charge of meeting with the government, meeting with public servants, saying, "Okay, the committee needs to hear from so-and-so and so-and-so." That rapporteur is basically in charge of the bill. Not defending it, not

est le rôle essentiel de la démocratie, les multiples points de vue en rapport à un projet de loi. Donc, je ne vois pas comment nous pourrions parvenir à une capacité aussi efficace pour contester le gouvernement relativement à ses propositions législatives si nous n'avons pas une forme d'opposition qui fait partie intégrante du système. Structurellement, cela existe.

Il pourrait s'agir de l'opposition officielle de la Chambre des communes ou du parti qui a la majorité des sièges. Nous pouvons en discuter. Par contre, je ne pense pas que nous puissions nous débarrasser de l'idée formelle d'équilibrer l'appareil gouvernemental derrière la mesure législative par opposition aux sénateurs individuels, et nous ne savons pas qui pourrait s'intéresser à ce projet de loi et serait prêt à s'investir autant que le gouvernement peut appuyer le projet de loi avec toutes les ressources de l'administration derrière ce sénateur.

Je vous le dis, je ne suis pas certain que nous puissions nous écarter de cette définition très structurelle de la façon de gérer les deux groupes, l'opposition par rapport à ceux qui appuient le projet de loi. Nous pouvons décider d'organiser l'opposition pour chaque projet de loi. Des sénateurs pourraient dire dès le début, « Je m'oppose à ce projet de loi ». Par contre, comme je le dis, nous ne nous déferions pas de l'idée que l'opposition doit être structurée et qu'elle ne doit pas naître pendant que nous étudions un projet de loi et que nous découvrons finalement que nous pourrions avoir des motifs de nous opposer à ce projet de loi. Je ne vois pas vraiment comment, compte tenu de la vitesse de l'étude des mesures législatives, du nombre de jours de séance, du nombre d'enjeux qu'il y a à couvrir, il pourrait y avoir un autre mécanisme aussi efficace que celui-là.

M. Hall : Vous venez de décrire à la perfection la Chambre des communes. Vous avez tout cela à la Chambre des communes. Vous avez la situation non consensuelle avec le gouvernement et l'opposition. Tout cela se fait à la Chambre des communes.

Donc, est-ce que le Sénat est censé être une mini-Chambre des communes, reproduire exactement tout ce que fait la Chambre des communes? Je ne pense pas qu'il s'agisse là de la meilleure façon de parvenir à ce que la Cour suprême a décrit comme étant la Chambre haute. Elle l'a décrite en tant que Chambre de révision, en tant que Chambre de réflexion, une Chambre qui n'est pas la rivale de la Chambre basse, une Chambre qui complète la Chambre basse. En réalité, le processus que j'ai décrit était censé vous donner une façon de répondre aux questions très graves que vous avez soulevées dans des réunions précédentes, à savoir comment se fait le travail si vous n'avez pas des partis pour le diriger?

Je vous répondrai que le travail se fait de deux façons : par le comité organisateur, qui coordonne les travaux sur le parquet du Sénat, et avec les comités mêmes. Le comité qui reçoit un projet de loi à étudier désigne tout de suite un rapporteur, qui a pour rôle de rencontrer le gouvernement, les fonctionnaires, pour leur dire : « Très bien, le comité doit entendre M. Untel et Mme Unetelle. » Le rapporteur est essentiellement responsable du projet de loi. Il n'a pas à le défendre ni à s'y opposer, mais il doit savoir de quoi

opposing it but finding out about it and being able to tell the committee about it and making sure they hear the appropriate witnesses and also, when the committee reports to the Senate, telling the Senate about the committee's report.

If a bill is very big, you may want to have it divided up in the committee and have more than one rapporteur because some bills are just too complicated to have one rapporteur. It is the rapporteur who plays that role.

I'll just say one thing about moving motions. There are two ways that business gets done on the floor of a legislative body, through motions that are adopted and become orders, or through the Rules, which is why the House of Commons calls their rules Standing Orders because they are orders of what can be done. So you don't need to move a motion to get something done if it's written into your Rules that this is what happens.

So, if a bill comes in, the Senate Rules should say that the bill is announced by the Speaker, given first reading by the table officer and sent to the appropriate committee designated by the Speaker or designated by the business organizing committee.

The Chair: Not to cut you off, but you can see the clock on the wall. I really have a big list here, and I'd like to try to terminate by 1:30 because I wanted an in camera meeting.

Mr. Levy, would you like to respond quickly?

Mr. Levy: Well, Thomas made a number of excellent points, as did Senator Joyal. I'm not sure I can respond to all of them in a short period of time. I just noted that Meg Russell was one of your witnesses from the upper house. She noted that there is not a single example of an upper chamber that is purely non-partisan. I think that alone would give me pause for thought.

Thomas also mentioned trying to create a consensual political culture, but the legislatures reflect our political culture in the country. I'm not sure we have a consensual political culture. The two legislatures that have non-partisan assemblies, Nunavut and the NWT, maybe do have a consensual culture. So I'm not convinced that having the house represent our adversarial culture and the Senate — a consensual approach — would necessarily work.

Mr. Hall: Can I intervene? He said he is not sure there is another body that has the kind of situation that I have described. There is no other upper house in the world that is exactly like our Senate that exists now.

Senator McCoy: I will be as brief as I can. I know there are quite a few people wanting to ask questions. First of all, how would this business organizing committee be established?

Mr. Hall: I think it should be elected from the floor of the Senate.

Senator McCoy: We'd have all senators in a secret ballot or something? With a provision?

il retourne et pouvoir l'expliquer et veiller à faire entendre les témoins appropriés, puis, lorsque le comité remet son rapport au Sénat, en parler au Sénat.

Si le projet de loi est très volumineux, le comité pourrait vouloir le diviser et désigner plus d'un rapporteur, car certains projets de loi sont trop compliqués pour un seul rapporteur. C'est le rapporteur qui joue ce rôle.

Un mot seulement au sujet des motions proposées. Il y a deux façons de faire les choses sur le parquet d'une assemblée législative : par l'adoption de motions qui deviennent des décrets ou par application du Règlement; et c'est la raison pour laquelle cela s'appelle le Règlement à la Chambre des communes parce que ce texte fixe ce qui peut être fait. Donc, nul besoin d'une motion : si c'est écrit dans le Règlement, c'est ce qui se passe.

Alors, lorsqu'un projet de loi arrive, le Règlement devrait préciser qu'il est annoncé par le président, qu'il est lu pour la première fois par le greffier, puis qu'il est déferé au comité compétent désigné par le président ou désigné par le comité organisateur.

Le président : Je ne voudrais pas vous interrompre, mais vous voyez l'horloge au mur. J'ai une très longue liste ici, et j'aimerais terminer pour 13 h 30, car je voudrais une réunion à huis clos.

Monsieur Levy, voudriez-vous répondre, brièvement?

M. Levy : Ma foi, Thomas a avancé plusieurs excellents points, tout comme le sénateur Joyal. Je ne suis pas sûr de pouvoir commenter chacun d'entre eux en peu de temps. Je remarque que Meg Russell a été l'un de vos témoins de la Chambre haute. Elle a dit qu'il n'y a pas un seul exemple de Chambre haute qui soit purement non partisane. Voilà de quoi me faire réfléchir.

Thomas a aussi mentionné la possibilité de créer une culture politique consensuelle, mais les assemblées législatives reflètent la culture politique canadienne. Je ne suis pas sûr que nous ayons une culture politique consensuelle. Les deux parlements qui ont une assemblée non partisane, ceux du Nunavut et des Territoires du Nord-Ouest, en ont peut-être une. Je ne suis donc pas convaincu que le modèle du Sénat et d'une chambre représentant notre culture de confrontation — une approche consensuelle — fonctionnerait nécessairement.

M. Hall : Puis-je intervenir? Il a dit qu'il n'est pas sûr qu'il existe une autre institution où l'on voit le genre de situation que j'ai décrite. Pas une autre chambre haute au monde n'est exactement comme notre Sénat actuel.

La sénatrice McCoy : Je serai aussi brève que possible. Je sais qu'il y a pas mal de personnes qui ont des questions à poser. D'abord, comment ce comité organisateur serait-il établi?

M. Hall : Je pense qu'il devrait être élu sur le parquet du Sénat.

La sénatrice McCoy : Tous les sénateurs seraient inscrits sur un bulletin secret ou quelque chose du genre? Avec une disposition?

Mr. Hall: You have to decide whether you want secret ballot or open. It should be that all senators decide who is going to be coordinating their business.

Senator McCoy: And with some provision that there must be at least one person from each division. We might go a little broader because the North is not really a division. So we might want to have a northern voice there as well.

Senator Joyal, as always, there is a practicality that drives you, as well as some deeply-held beliefs. But the practicality is having as many resources to propose, as there might be to examine, the proposal. I'm going to say "examine" the proposal as opposed to "oppose" the proposal.

I think I would like to see us moving toward a position where we are examining each and every proposition that comes before us. I want to make the point that as things stand at the moment, we have had members of ISG who have sponsored bills, and who have said in briefing us, "I have to tell you, when the government came to brief me and the civil servants were briefing me, they did not give me all of the information. They did not answer all of my questions. I needed to go and find out the answers to those questions myself."

I recently asked for a briefing note from G3 on one of their bills, and what I got was talking points that would have been worthy of somebody from the PMO five years ago. This is not what I consider helpful. It's not the organizing committee. At this point it would be, it seems to me, giving sufficient money to each committee so that they have the resources behind them, and they can go out and muster all of that research and examine resources to properly examine a proposition. You are saying yes?

Mr. Hall: Yes, I would agree with that. In fact, money that is now spent on caucuses, I think, should be redirected to committees so that work, the information that your secretariats put together, is shared by all senators, so then you really have a central secretariat sharing information, gathering information, both for committees and for individual senators. Then you know everybody has as much information as possible, rather than some information for this political party, and other information is for that political party, and this information is collected by the Independent Senators Group. Let's pool our resources, and maybe we would even save a little money along the side.

Senator McCoy: Okay. Thank you. I won't pursue it because there are so many others.

Senator McIntyre: Thank you for your presentations, which I found rather enlightening.

I have noted the specific recommendations of your own that you wish the Senate to consider, and I thank you for same.

M. Hall : Vous devrez décider si vous voulez un scrutin secret ou ouvert. Il appartiendrait à l'ensemble des sénateurs de décider qui coordonnera leurs travaux.

La sénatrice McCoy : Et avec une disposition exigeant au moins une personne par division. Nous pourrions aller un peu plus loin parce que le Nord n'est pas vraiment une division sénatoriale. Nous pourrions vouloir une voix du Nord là également.

Monsieur le sénateur Joyal, comme toujours, vous avez l'esprit pratique, en plus de certaines convictions profondes. Mais l'esprit pratique a autant de ressources à proposer qu'il pourrait y en avoir pour examiner la proposition. Je dirai « examiner » la proposition plutôt que « s'opposer » à la proposition.

J'aimerais voir certains d'entre nous prendre le parti d'examiner chaque proposition dont nous sommes saisis. Je ferai valoir que, au point où en sont les choses, nous avons les membres du groupe des sénateurs indépendants qui ont parrainé des projets de loi et qui nous ont dit dans leur breffage : « Je dois vous dire que, lorsque le gouvernement est venu me voir, les fonctionnaires ne m'ont pas donné toute l'information. Ils n'ont pas répondu à toutes mes questions. J'ai dû chercher et trouver moi-même les réponses à mes questions. »

J'ai demandé récemment une note d'information du G3 sur un de ses projets de loi. En réponse, j'ai reçu un aide-mémoire qui aurait été digne d'un porte-parole du Bureau du premier ministre d'il y a cinq ans. Ce n'est pas ce que je trouve utile. Ce n'est pas le comité organisateur. À ce stade-ci, ce serait, me semble-t-il, donner assez d'argent à chaque comité pour qu'il puisse compter sur les ressources dont il a besoin, et exploiter toute cette recherche et examiner les ressources pour faire un bon examen d'une proposition. Vous êtes d'accord?

M. Hall : Oui, je serais d'accord là-dessus. De fait, l'argent aujourd'hui consacré aux caucus, selon moi, devrait être réacheminé aux comités, pour que le travail, l'information que vos secrétariats réunissent soient partagés par tous les sénateurs; alors, vous auriez vraiment un secrétariat central qui partagerait son information, rassemblerait de l'information, à la fois pour les comités et pour les sénateurs individuels. Vous sauriez que tout le monde a toute l'information possible, et non pas une certaine information d'un parti politique et une autre information d'un autre parti politique, et que cette information est recueillie par le groupe des sénateurs indépendants. Mettons nos ressources en commun, et peut-être arriverions-nous du même coup à économiser un peu d'argent.

La sénatrice McCoy : Très bien. Merci. Je n'irai pas plus loin parce qu'il y a tellement d'autres intervenants.

Le sénateur McIntyre : Merci de vos exposés, que j'ai trouvés assez éclairants.

J'ai pris note de vos recommandations particulières, que vous voulez soumettre au Sénat, et je vous en remercie.

In October of last year, this committee filed a report on Senate modernization. It contains 21 recommendations. Bearing that in mind, and turning to this committee's mandate more generally, do you have any comments on the recommendations this committee has already issued?

Mr. Hall: No, I think you suggested Question Period maybe twice a week. I would have thought maybe once a week might be sufficient, except exceptionally for twice. I think your idea of calling ministers and officers of Parliament is a great one. You might even extend that to others.

One of the things I observed when I was on assignment in Quebec City is that they had a process — I don't know if they still do — that on certain Fridays of the sitting, a particular committee would sit in the chamber and grill the minister that reports to that committee. Basically, that's what you're doing now on the floor of the Senate. I thought it was a very productive exercise when I was in Quebec City. I'm glad to see the Senate has adopted that on its own. I think that's a great innovation.

The chair finds I talk too much, but if I might suggest, there are two other things I think the Senate could do that would increase your role. You serve a very long period of time. And the members of Parliament don't. You develop an expertise and knowledge. Senator Joyal said you don't know everything, but you learn a fantastic amount in the time that you serve in the Senate.

Members of Parliament rarely get that opportunity. Their focuses — I say that from working in the House of Commons for so long — are on the constituents, on the party and on this, that and the other thing. They don't even stay in the same committee all the time. The whip is constantly replacing them.

I would suggest that you consider doing what they don't do, which is scrutinizing government administration more carefully, rather than just calling ministers. I think the senators could do a great job coordinating with the Auditor General, and looking at the administration in more detail than the members of Parliament do. They don't do a particularly good job at that.

The other thing is — this is along the same line — that you have a joint committee that looks at delegated legislation, which is statutory instruments. Take that away as a joint committee and make it just a Senate operation. I think the senators would do a better job, frankly. That's a lot of work, and it's productive work, because government regulations are ignored by the House of Commons, except the few MPs that sit on this joint committee. It's rare that they take a big interest in it, I think. Derek Lee was probably the last one that did. Those are two suggestions.

Mr. Levy: Basically, I liked all the recommendations in your report. I mentioned the question of omnibus bills. I had a slight difference on that as I thought maybe the Speaker was the one who would decide that.

En octobre dernier, le comité a déposé un rapport sur la modernisation du Sénat. Ce rapport contenait 21 recommandations. Partant de là, et dans l'optique du mandat de notre comité de façon plus générale, avez-vous des commentaires sur les recommandations que notre comité a déjà faites?

M. Hall : Non, je crois que vous avez proposé une période de questions peut-être deux fois par semaine. J'aurais cru qu'une fois — exceptionnellement deux — par semaine serait suffisant. Selon moi, votre idée d'appeler les ministres et les agents du Parlement est excellente. Vous pourriez même l'appliquer à d'autres.

À Québec, j'ai remarqué un processus — j'ignore s'il existe toujours — où, certains vendredis pendant la session, un comité donné siégeait à la chambre et mettait sur la sellette son ministre responsable. Essentiellement, c'est ce que vous faites aujourd'hui sur le parquet du Sénat. L'exercice m'a paru très productif à Québec. Je suis heureux de voir que le Sénat a adopté la pratique. C'est une excellente innovation.

Le président trouve que je parle trop. Mais si je peux me permettre, il y a deux autres choses que le Sénat pourrait faire, à mon sens, pour accroître son rôle. Vous siégez très longtemps, au contraire des députés. Vous acquérez une expertise et un savoir. Le sénateur Joyal a dit que vous ne savez pas tout, mais que vous apprenez une quantité incalculable de choses pendant votre séjour au Sénat.

Les députés ont rarement la même occasion. Ils s'intéressent — je le sais pour avoir travaillé très longtemps à la Chambre des communes — aux électeurs de leur circonscription, à leur parti, et à ceci, cela et d'autres choses encore. Ils ne sont pas toujours dans le même comité. Le whip les remplace constamment.

Vous devriez peut-être songer à faire ce qu'ils ne font pas, c'est-à-dire à scruter plus minutieusement l'administration gouvernementale, plutôt que de vous contenter d'appeler les ministres. Je pense que les sénateurs pourraient faire un excellent travail de coordination avec le vérificateur général et suivre l'administration de plus près que ne le font les députés, qui ne sont pas particulièrement bons pour cela.

L'autre point — qui va dans le même sens — est que vous avez un comité mixte qui se penche sur la législation déléguée, c'est-à-dire les textes réglementaires. Transformez ce comité mixte en simple comité du Sénat. Je pense que les sénateurs feraient un meilleur boulot, pour parler franchement. C'est beaucoup de travail, et c'est du travail productif, parce que la Chambre des communes oublie la réglementation gouvernementale, sauf pour les quelques députés qui siègent à ce comité mixte. Les députés s'y intéressent rarement pour la peine, selon moi. Derek Lee a probablement été le dernier à s'y intéresser. Ce sont là deux suggestions.

M. Levy : Essentiellement, j'ai aimé toutes les recommandations de votre rapport. J'ai mentionné la question des projets de loi omnibus. J'ai eu un léger désaccord sur ce point, estimant qu'il revenait peut-être au président de trancher.

In any event, I think that's so important because I basically lost any faith in the House of Commons being able to deal with omnibus legislation. In the last Parliament, we had an omnibus budget bill that changed the process whereby people are appointed to the Supreme Court until the court finally declared it was invalid. If the House of Commons cannot stop an omnibus bill like that, then I think someone else, such as the Senate, has to step up and do it. If you were to divide a bill or two, I think they would get the message very quickly.

I don't think there was a recommendation about the use of time. That is something that might bear looking into. It's more an issue for the House of Commons, but I think there is room for a business committee with a specific rule on how you use your time on different bills. The U.K. has moved in that direction in the House of Commons. I wish our House of Commons would follow, but I think there's a better way to come up with how you divide up your time. That might be something to look into in the future.

The Chair: That part is coming.

Senator Eggleton: Thank you very much to the both of you for coming and for your ideas. You've given us some good ideas, both of you. I particularly want to single out what you said, Mr. Hall, about what the essence of the Westminster system is and it's the lower house. It's the adversarial system, it's the confidence structure, it's the executive within the framework of the lower house. The upper houses in the Westminster system are all different. We're different. U.K. is different. They're all different, and they can be in fact moulded to what each country wants in terms of an upper house, so I think we have a Westminster system but we have a differently designed upper house.

I want to talk about partisanship. This gets a lot of play. The appointments are coming for people to be less partisan and more independent. Partisanship is generally — I think most of the public as well — associated with the traditional political parties. In fact, part of our rules or legislation, I can't remember which one it is, says in order to be a party caucus we have to be a member of a political party that's registered with Elections Canada. Well, there's only the Conservatives, the NDP, the Liberals and maybe a few others, but it's the traditional political parties.

Why couldn't we have separate partisan groupings here? People who would form on the basis of their common beliefs, their values; certain people are like-minded in many ways, and maybe they form a group. You could consider that partisan, but it's not part of the political party structure.

In fact, being part of the traditional political party structure is a problem in terms of the intention of the Fathers of Confederation. They said they wanted an independent house. Well, I can tell you as someone who has sat in a caucus for many

De toute façon, si cela m'apparaît si important, c'est que j'ai, essentiellement, perdu confiance en la capacité de la Chambre des communes de traiter des projets de loi omnibus. Dans la dernière législature, nous avons eu un projet de loi budgétaire omnibus qui a changé le processus des nominations à la Cour suprême, jusqu'à ce que la cour finisse par l'invalidier. Si la Chambre des communes ne peut bloquer un projet de loi omnibus comme celui-là, quelqu'un d'autre, comme le Sénat, devrait le faire à sa place. Si vous scindiez un projet de loi ou deux, je pense que le message serait vite compris.

Sauf erreur, il n'y a pas eu de recommandation sur l'emploi du temps. Il vaudrait peut-être la peine de se pencher là-dessus. L'enjeu intéresse davantage la Chambre des communes, mais je pense qu'un comité des travaux assujéti à une règle précise sur le temps à consacrer à différents projets de loi aurait sa place. Le Royaume-Uni a pris cette orientation à la Chambre des communes. Je voudrais que notre Chambre des communes emboîte le pas, mais il doit y avoir une meilleure façon de répartir votre temps. Vous pourriez peut-être voir cela plus tard.

Le président : Cette partie-là s'en vient.

Le sénateur Eggleton : Merci beaucoup à vous deux de votre présence et de vos idées. Vous nous avez donné de bonnes idées, l'un comme l'autre. Je voudrais particulièrement relever votre propos, monsieur Hall, sur l'essence du système de Westminster; il s'agit de la Chambre basse. C'est le système de confrontation, la structure de confiance, l'exécutif dans le cadre de la Chambre basse. Les chambres hautes dans le système de Westminster sont toutes différentes. Nous sommes différents. Le Royaume-Uni est différent. Ils sont tous différents, et se prêtent effectivement à ce que chaque pays veut comme Chambre haute; je pense donc que nous avons un système de Westminster, mais avec une Chambre haute de conception différente.

Je voudrais parler de la partisanerie : elle joue un grand rôle. Les nominations engagent les personnes à être moins partisans et plus indépendantes. La partisanerie est généralement — et la majeure partie du public de même — associée aux partis politiques traditionnels. De fait, il est indiqué dans le Règlement ou dans une loi quelconque, je ne me souviens plus très bien, que pour être caucus de parti, il faut être membre d'un parti politique enregistré auprès d'Élections Canada. Eh bien, il n'y a que les conservateurs, les néo-démocrates, les libéraux et peut-être quelques autres; ce sont les partis politiques traditionnels.

Pourquoi n'aurions-nous pas des groupements partisans distincts chez nous? Des gens qui se regrouperaient en fonction de leurs convictions communes, de leurs valeurs; certaines personnes partagent à bien des égards la même optique, et elles pourraient former un groupe. Vous pourriez considérer cela comme de la partisanerie, mais cela ne fait pas partie de la structure de partis politiques.

De fait, faire partie de la structure traditionnelle de partis politiques va à l'encontre de l'intention des Pères de la Confédération. Ils voulaient une chambre indépendante. Eh bien, je peux vous dire, pour avoir fait partie d'un caucus pendant de

years, both as a senator at one point in time and also as a member of the house, you're not very independent as part of a member of that national caucus. It's all hyped and geared towards a team approach constantly. So I think that flies in the face of independence.

If you're saying that there's nothing wrong with being partisan and if we're going to follow the Fathers of Confederation in terms of independence — and, of course, that's what the Supreme Court also indicated — then why don't we just have separate partisan groupings based on common values and beliefs? What do you think of that?

Can I mention one other thing? In this connection, the whole idea of ensuring that there's critical comment and critical examination of legislation, I would suggest to you doesn't require a political party structure. It doesn't really require a partisan grouping structure because — and I've said this to my colleagues before — the sixth-largest government in this country does not have a political party structure. It's bigger than half the provinces. It's the City Council of Toronto. I can tell you that while it doesn't have a political party structure, when I was Mayor of Toronto I had no shortage of critics, no shortage of people that said, "There's one mayor and the rest of them think they could do a better job."

Senator Tkachuk: It's such a well-run city. It's a great city.

Senator Eggleton: It's as well run as any government in this country.

Mr. Levy: What you're saying and what Thomas was saying is perfectly possible in theory, but I think we have to deal with some reality. We also have to say that the Senate now I think is functioning quite well, but it's also in a very particular time. It's the start of a new Parliament and you have a situation where there's no permanent leader of either of the main opposition parties in the House of Commons. So it's a rather unusual period.

As we get closer to the election, as those parties have leaders, things are going to get more partisan in the House of Commons, especially as you get closer to the election. This is going to spill over into the Senate. I've lived long enough and seen enough to know that is going to happen.

You have an opposition established in the Senate that is going to oppose, and we don't have conventions as they do in the House of Lords that say government business should be dealt with in about 60 days. So you could have obstruction and a lot of delay. Then the non-partisan senators, the unaffiliated senators, are going to have to make a decision. Are they going to support the government on vote after vote and get its legislation through or are they not? And if they do, then the question will arise as to why are they really not part of the government caucus since they're helping to get their legislation through? I think that whole

nombreuses années, que ce soit comme sénateur ou comme député, qu'on n'est pas très indépendant comme membre de ce caucus national. Ce n'est que du battage en faveur d'une approche d'équipe, constamment. Pour moi, cela est inconciliable avec l'indépendance.

Si, pour vous, il n'y a rien à redire à la partisanerie et si nous voulons être inspirés par les Pères de la Confédération en matière d'indépendance — et, bien sûr, c'est ce que la Cour suprême a dit également —, alors pourquoi ne pas avoir des groupements partisans distincts en fonction de valeurs et de convictions communes? Qu'en pensez-vous?

Puis-je mentionner une autre chose? À cet égard, toute l'idée de veiller à soumettre des projets de loi aux commentaires et à l'examen critiques peut vivre sans structure de partis politiques. Elle n'a pas vraiment besoin d'une structure de groupements partisans; en effet — et j'en déjà parlé à mes collègues —, le sixième gouvernement en importance au Canada n'a pas de structure de partis politiques. Il est plus grand que celui de la moitié des provinces. Je veux parler du conseil municipal de Toronto. Je peux vous dire que, bien qu'il n'ait pas de structure de partis politiques, lorsque j'étais maire de Toronto, je ne manquais pas de critiques, je ne manquais pas de gens qui disaient : « Il y a un maire et tous les autres pensent pouvoir faire mieux que lui. »

Le sénateur Tkachuk : C'est une ville très bien dirigée. Une grande ville.

Le sénateur Eggleton : Elle est aussi bien dirigée que n'importe quel gouvernement au Canada.

M. Levy : Ce que vous dites, et ce que Thomas disait, est tout à fait possible en théorie, mais il y a une certaine réalité à ne pas oublier. Nous devons dire également que le Sénat fonctionne très bien, mais c'est aussi à un moment très particulier. C'est le début d'une nouvelle législature, et la situation est que ni l'un ni l'autre des principaux partis d'opposition à la Chambre des communes n'a de chef permanent. Nous vivons une période pour dire le moins inusitée.

Lorsque ces partis auront un chef, on verra une plus grande partisanerie à la Chambre des communes, surtout à l'approche des élections. Cela débordera au Sénat. J'ai vécu assez longtemps et vu assez de choses pour savoir que c'est ce qui arrivera.

Le Sénat a une opposition établie qui va s'opposer, et nous n'avons pas de conventions, comme à la Chambre des lords, obligeant à traiter les affaires du gouvernement en une soixantaine de jours. On pourrait donc avoir de l'obstruction et beaucoup de retard. Puis les sénateurs non partisans, les sénateurs sans affiliation, devront prendre une décision. Vont-ils ou non appuyer le gouvernement vote après vote et adopter les projets de loi? Et s'ils les adoptent, alors quelqu'un demandera pourquoi ils ne font pas réellement partie du caucus du gouvernement puisqu'ils aident à faire adopter ses projets de loi. Ce grand

spectacle tends to erode the credibility of the institution in a way that wouldn't if they were in a party. I think that's the road we're heading down.

I do agree, as you said and as Thomas said, that there are other ways that could work in theory, but I don't see it working in reality.

Senator Tkachuk: I have a couple of questions for Mr. Hall. Thank you both. Nice to see you again, Mr. Levy.

We've discussed this question of non-partisanship and partisanship quite a bit in this committee. Do political parties make you a partisan or are they a vehicle for people with certain beliefs to go into? When you talk about partisanship, what are you talking about — people's belief systems? If I joined a political party that makes me a partisan and before joining it I'm not a partisan, even though I'm a Conservative?

Mr. Hall: I've only used the expression "non-partisan" in the context of the appointments that the Prime Minister is making. My understanding is that means they're not members of any political parties and they're not appointed to sit in the Senate as a member of a party.

Senator Tkachuk: Does that make them non-partisan? My view, so it's obviously a partisan view, is that they're all left of centre, so what's the difference? Why wouldn't they join the Liberal Party and say what they are, or NDP or the communists, for all I know?

Mr. Hall: He may be appointing people who are left of centre because there are already a number of Conservatives here.

Senator Tkachuk: Exactly. So we are going to have a partisan Senate because that is what we are. We are partisan. We have all those people being appointed by the present Prime Minister who aren't Conservative. I know they're not Conservative.

Mr. Hall: The majority of Canadians do not belong to any political party, and I think the fact that he's appointing people who don't belong to a political party is an opportunity to recognize that the majority of Canadians aren't in this adversarial position. It's not like the United States where everybody is divided between Republican and Democrat, even down to school boards and municipal bodies. It's incredible down there. But here that doesn't exist.

Senator Tkachuk: But is that a good thing or a bad thing? I'm saying that on city council in Saskatoon we don't have political parties, but I know who's left and who's right and everybody in the city knows who's left and who's right. The only difference is they don't spend the money to buy a membership and get involved in the process.

My view is that when you talk about non-partisanship and the media talks about non-partisanship, they're talking about a situation that does not exist. Everybody has a brain in their

spectacle tend à effriter la crédibilité de l'institution comme on ne le verrait pas s'ils étaient dans un parti. Voilà la voie dans laquelle nous sommes engagés.

Je conviens avec vous et avec Thomas que cela pourrait fonctionner autrement en théorie, mais je ne pense pas que cela fonctionnerait dans la réalité.

Le sénateur Tkachuk : J'ai quelques questions pour M. Hall. Merci à vous deux. Ce fut un plaisir de vous revoir, monsieur Levy.

Notre comité a discuté de cette question de non-partisanerie et de partisanerie en long et en large. Les partis politiques font-ils de vous un partisan ou sont-ils le véhicule qui attire les personnes animées de certaines convictions? Question de partisanerie, de quoi parlez-vous au juste — du système de croyances des gens? Si j'adhère à un parti politique, je deviens partisan; avant d'y adhérer, je ne suis pas partisan, même si je suis conservateur?

M. Hall : Je n'ai utilisé l'expression « non partisan » que dans le contexte des nominations faites par le premier ministre. Sauf erreur, cela signifie que ces gens-là ne sont membres d'aucun parti politique et qu'ils ne sont pas envoyés siéger au Sénat comme membres d'un parti.

Le sénateur Tkachuk : Sont-ils pour autant non partisans? Mon point de vue, qui est naturellement partisan, est qu'ils sont tous à gauche du centre. Quelle est donc la différence? Pourquoi ne se joindraient-ils pas aux libéraux et ne diraient-ils pas ce qu'ils sont, ou aux néo-démocrates ou aux communistes, ou quoi d'autre encore?

M. Hall : Il pourrait nommer des personnes qui sont à gauche du centre, car il y a déjà plusieurs conservateurs ici.

Le sénateur Tkachuk : Exactement. Donc, nous aurons un Sénat partisan, parce que c'est ce que nous sommes. Nous sommes partisans. Le premier ministre actuel nomme tous ces gens-là, qui ne sont pas conservateurs. Je sais qu'ils ne sont pas conservateurs.

M. Hall : La majorité des Canadiens n'appartiennent pas à un parti politique, et je pense que le fait qu'il nomme des personnes qui n'appartiennent pas à un parti politique est l'occasion de reconnaître que la majorité des Canadiens n'entretiennent pas cet esprit de confrontation. Ce n'est pas comme aux États-Unis, où la population est divisée en républicains et démocrates, jusqu'au niveau des conseils scolaires et des conseils municipaux. C'est incroyable là-bas. Mais, ici, cela n'existe pas.

Le sénateur Tkachuk : Est-ce une bonne ou une mauvaise chose? Au conseil municipal de Saskatoon, par exemple, il n'y a pas de partis politiques, mais je sais pertinemment qui est de gauche et qui est de droite, tout le monde en ville le sait. La seule différence, c'est que les gens ne dépensent pas l'argent pour acheter une carte de membre et participer au processus.

Lorsque vous parlez d'esprit non partisan ou lorsque les médias en parlent, vous évoquez une situation qui n'existe pas. Tout le monde a un cerveau pour penser et tout le monde est

head and everybody is a partisan. Therefore, if you're saying you want a non-partisan Senate, I'll tell you how you get one. You put in a left-winger and you put in a right-winger. You put in a left-winger and make sure they're equal and then you'll have discussion on the bill and we'll have a non-partisan Senate, otherwise it doesn't work. There is no such thing as a non-partisan Senate.

Mr. Hall: That's one interpretation.

Senator Tkachuk: That's the only interpretation. If you have 80 per cent of the Senate that are left-wingers, then the Senate is left wing. There's no discussion of views. It's only one view. Watch the vote in the next few years and see what happens in the Senate. It will all be the same.

Mr. Hall: I'm glad you made that point, because here's where I disagree with Professor Levy. Don't look at your votes to decide whether a person is voting for the government. The Senate should pass most government legislation, not vote against it. You're not supposed to be a rival of the House of Commons.

If you were a rival of the House of Commons, then you would be defeating bills from the House of Commons. It should be rare that you defeat a bill. It should be more frequent that you suggest an amendment to the bill, but the rest of the time you should examine the legislation and see if it's acceptable. If there's nothing wrong with it, and you can't suggest any amendments, then pass it. That doesn't mean you're in favour of the government; that means you're doing the Senate's work.

The Senate's work was to scrutinize the bill, and once you've scrutinized it, pass it or suggest amendments to it. It's not voting for the government. You shouldn't be voting against bills.

Senator Tkachuk: I would suggest, sir, that is our culture. Our culture in the Senate, or at least the Senate that I've been part of, we're very careful about defeating a government bill. As an opposition member, it has only happened once. That's it.

Do you know that in June of last year, the budget was passed in committee with the Conservatives being in the majority? The Conservatives were in the majority. Everyone else had gone home. We were the only people in town, and we passed the budget because there was no one looking after our business.

That is our culture, sir. That is the way the Senate operates now. Historically, if you do your work, and you look at how the Senate operates, that is how we operate. We take that very seriously, because we know that people went to war to have a House of Commons that was elected and independent to the King. It's important to us, and we understand that.

partisan. Si vous voulez un Sénat vraiment non partisan ou impartial, voici ce que vous devez faire. Nommez un sénateur de gauche et un sénateur de droite et veillez à ce qu'ils soient égaux. Lancez ensuite un débat sur un projet de loi. Vous aurez ainsi un Sénat non partisan, c'est la seule façon d'y arriver. Un Sénat non partisan, ça n'existe pas.

M. Hall : C'est une façon de voir les choses.

Le sénateur Tkachuk : C'est la seule. Si 80 p. 100 des sénateurs sont de gauche, vous avez alors un Sénat de gauche. Il n'y a pas de débat d'opinion possible. Il n'y a qu'un seul point de vue. Dans quelques années, vous verrez comment se passera le vote au Sénat. Tout le monde votera de la même manière.

M. Hall : Je suis heureux d'entendre cela, parce que c'est justement sur ce point que je suis en désaccord avec le professeur Levy. Ne vous fiez pas à l'issue du vote ici pour dire si une personne vote du côté du gouvernement. Il est normal que le Sénat approuve la plupart des projets de loi du gouvernement, et non le contraire. Vous n'êtes pas censés rivaliser avec la Chambre des communes.

Si vous étiez en rivalité avec la Chambre des communes, vous rejetteriez les projets de loi qui en émanent. Il est rare que le Sénat rejette un projet de loi; en revanche, il est beaucoup plus fréquent qu'il propose des amendements. Vous devez surtout consacrer votre temps à l'étude du projet de loi pour voir s'il est acceptable. Si rien ne cloche et que vous n'avez aucun amendement à proposer, adoptez-le. Cela ne veut pas dire que vous êtes du côté du gouvernement; cela veut simplement dire vous faites votre travail de sénateurs.

Le travail du Sénat consiste à étudier un projet de loi en détail. Au terme de votre examen, vous devez l'approuver ou proposer des amendements. Cela ne veut pas dire que vous votez pour le gouvernement. Vous n'avez aucune raison de rejeter les projets de loi.

Le sénateur Tkachuk : Monsieur, c'est dans notre culture. Au Sénat, du moins dans celui dont je fais partie, nous sommes très prudents avant de rejeter un projet de loi émanant du gouvernement. Depuis que je suis dans l'opposition, c'est arrivé une seule fois. C'est tout.

Savez-vous qu'en juin dernier, le budget a été adopté en comité alors que les conservateurs étaient majoritaires? Oui, les conservateurs étaient majoritaires. Tous les autres sénateurs étaient partis. Nous étions les seuls encore en ville et nous avons approuvé le budget parce qu'il n'y avait personne pour faire notre travail.

C'est une question de culture, monsieur. C'est ainsi que le Sénat fonctionne maintenant et depuis toujours. Si vous faites votre travail et regardez comment le Sénat fonctionne, vous verrez que c'est vrai. Nous prenons notre rôle très au sérieux parce que nous n'oublions pas que des gens se sont battus pour avoir une Chambre des communes élue et indépendante du roi. Cela est important pour nous et nous comprenons cela.

Mr. Hall: It's also part of the Senate's history that Brian Mulroney, when he formed government, had his bills blocked in the Senate. That is also part of the history —

Senator Tkachuk: I'm talking about Conservative culture, not Liberal culture.

The Chair: Time is of the essence. Please.

Mr. Hall: My point is that there have been terrible abuses in the past.

Senator Tkachuk: I agree.

Mr. Hall: And if we get rid of that culture, perhaps we won't have the abuses of the future.

Senator Dean: Thanks to our expert witnesses for terrific presentations. Given that this is the last question, this is probably the time for me to admit that I have a degree in sociology.

Mr. Hall, I like the concept of a deliberative Senate. You said two things that are really important. One is the importance of reducing the degree to which parties control and direct the upper house. You also made the point that every vote should be a free vote. This is consistent with where the Supreme Court went on its reference decision in 2014 in talking about a more independent and less partisan Senate. It's consistent with where the Prime Minister has taken us and is going with appointments.

Regardless of design and mechanisms, whether there's an organizing committee or caucuses, whether there's something called an official opposition or an unofficial opposition, should there be a principle, as we go forward, that in this more deliberative enterprise that senators, in adopting positions and in their voting, should be free of influence, coercion, sanctions and any other influence that might persuade them away from their intellectual and natural inclinations, having heard the evidence on a particular issue? Regardless of where we go on design, is that a principle that goes to the heart of a more deliberative, independent and less partisan Senate?

Mr. Hall: Yes, I would agree. I should mention that the idea of making this a more deliberative body is not mine; I stole it. It is a British professor, Professor John Parkinson, who has written a nice paper on deliberative democracy and how it could be adapted to the House of Lords and that it would serve as a complement to the House of Lords. Deliberative democracy is another way of doing democracy where you're not voting. That's the political scientist's term. Gary probably knows more about it than I do.

M. Hall : Dans l'histoire du Sénat, on raconte également que lorsqu'il était au pouvoir, Brian Mulroney a vu ses projets de loi bloqués au Sénat. Cela fait également partie de l'histoire...

Le sénateur Tkachuk : Je parle de la culture des conservateurs et non de celle des libéraux.

Le président : Je vous en prie, notre temps est limité.

M. Hall : Ce que je veux dire, c'est qu'il y a eu de déplorables abus dans le passé.

Le sénateur Tkachuk : Je suis d'accord.

M. Hall : Et en mettant fin à cette culture, nous éviterons peut-être les abus à l'avenir.

Le sénateur Dean : Je remercie nos témoins experts pour leurs exposés percutants. Comme nous en sommes à la dernière question, je devrais probablement vous révéler que j'ai un diplôme en sociologie.

Monsieur Hall, j'aime l'idée que le Sénat soit un lieu de délibération. Vous avez soulevé deux points très importants. Le premier est l'importance de réduire l'emprise exercée par les partis sur la Chambre haute. Vous avez également dit que chaque vote doit être un vote libre. Voilà qui est conforme à ce que suggérait la Cour suprême dans son renvoi de 2014 en évoquant un Sénat plus indépendant et moins partisan. Cette idée est également compatible avec l'orientation que nous a donnée le premier ministre et sa nouvelle politique en matière de nomination.

Quels que soient le modèle et les mécanismes que nous choisirons, qu'il y ait un comité organisateur ou un caucus, ou une opposition officielle ou non officielle, ne devrions-nous pas appliquer un principe qui permettrait aux sénateurs, dans le cadre de cette assemblée plus délibérative, de défendre des points de vue et de voter à l'abri de toute influence, coercition, sanction ou autre action susceptible de les faire dévier de leurs inclinaisons intellectuelles et naturelles, une fois qu'ils auront entendu les différents témoignages sur un enjeu particulier? Quel que soit le modèle que nous adopterons, n'est-ce pas là un principe qui devrait être au cœur d'une assemblée plus délibérative, plus indépendante et moins partisane?

M. Hall : Oui, je suis d'accord. Je dois toutefois préciser que l'idée de rendre cette assemblée plus délibérative n'est pas de mon cru. Je l'ai empruntée à un professeur britannique, M. John Parkinson, qui a publié un article intéressant sur la démocratie délibérative et la façon de l'adapter à la Chambre des lords afin qu'elle devienne un complément de celle-ci. La démocratie délibérative est une autre manière d'exercer la démocratie, sans qu'il soit nécessaire de voter. C'est l'expression utilisée par les scientifiques politiques. Gary en sait probablement davantage que moi à ce sujet.

Basically it's the idea that rather than having a majoritarian system, you've listened to debates in the House of Commons; you know what the government and opposition parties are going to say. Who wins? Whichever one has the most seats. That's the majoritarian. So it's adversarial and majoritarian.

In the Senate you should be discussing the evidence. What does the evidence tell us? We've heard from so and so, and we do bring our own personal views.

Senator Tkachuk is quite right about that, and that's good because you want a mixture in the Senate. You don't want everyone with the same view. That would be a rubber stamp. You want the argument to take place in the committee and to bring those facts to the floor of the Senate, but you're free to judge them and react to them all together, as senators, without any party line or party rules. You're not looking at any partisan advantage, but judging it on the way you understand it should be done.

Senator Mercer: Senator Tkachuk, you almost had me agreeing with you 100 per cent until your last comment, because he makes a good point.

I have a bunch of things I would like to say, but I'm going to stick to the one that I've been before the committee with before. Mr. Levy, in your opening comments you made reference to the election of the Speaker of the Senate, but you didn't give an opinion. I'd like to hear your opinion. Obviously, Mr. Hall, if you care to comment as well.

Mr. Levy: I've changed my view on the role of the Speaker. I didn't used to think it would be a good idea to have him elected, but given that you're rethinking the whole idea of the Senate, it is time to also look at the speakership. I think an elected Speaker would be desirable for all the other things that have to be done. You need a strong Speaker.

In your proceedings I heard at least three people and they all had different views as to what type of amendment formula would be required. I have my view, but I'm not a lawyer, so I'll defer to them. There's also a non-legal way to do it, which has been mentioned. It's a good idea whose time has come.

Like I said, I used to think that, as Thomas mentioned, the Speaker, someone who is appointed by the government, might be — in fact, I think in his presentation he was almost suggesting that that person could be the government representative. That would be another approach.

As we know, in the U.S., the Speaker is the head of the political people, but I don't think we want to go in that direction. I think we want to stick with an impartial and powerful Speaker, and therefore, I think he should be elected.

En gros, l'idée consiste à remplacer le système majoritaire. Vous avez tous assisté à des débats à la Chambre des communes; vous savez d'avance ce que dira le gouvernement et ce que diront les partis de l'opposition. Qui gagne? C'est le parti qui détient le plus de sièges. C'est ce qu'on entend par système majoritaire. C'est un régime à la fois contradictoire et majoritaire.

Au Sénat, votre rôle est d'analyser les témoignages. Que vous disent-ils? Vous avez entendu différents témoins et vous apportez également votre propre point de vue.

Le sénateur Tkachuk a raison de dire que vous souhaitez avoir une diversité de points de vue au Sénat. Vous ne voulez pas que tous les sénateurs pensent de la même façon. Ils ne feraient alors qu'approuver automatiquement. Vous voulez que les faits soient analysés d'abord en comité, ensuite dans la salle du Sénat. En tant que sénateurs, vous êtes cependant libres d'analyser ces faits et d'y réagir, sans ligne ni règles de parti. Vous n'essayez pas de tirer un quelconque avantage de nature partisane, vous voulez simplement analyser les faits comme vous pensez que cela doit être fait.

Le sénateur Mercer : Sénateur Tkachuk, vous m'avez presque gagné à vos arguments, sauf pour ce qui est du dernier. La remarque que nous venons d'entendre est intéressante.

J'aurais beaucoup de choses à dire, mais je me contenterai de reprendre l'argument que j'ai déjà avancé en comité. Monsieur Levy, dans votre allocution d'ouverture, vous avez glissé un mot sur l'élection du Président du Sénat, sans toutefois exprimer votre opinion à ce sujet. J'aimerais savoir ce que vous en pensez. Monsieur Hall, vous pouvez également donner votre avis.

M. Levy : J'ai changé d'avis au sujet du rôle du Président. Auparavant, je croyais que ce n'était pas une bonne idée qu'il soit élu, mais comme vous voulez repenser le rôle du Sénat, c'est le moment de réfléchir à la fonction de Président. Je pense qu'il serait préférable que le Président soit élu en raison de tous les changements qui s'en viennent. La légitimité du Président doit être solide.

Dans le cadre de vos délibérations, j'ai entendu au moins trois personnes exprimer des points de vue divergents quant aux changements qui devraient être apportés. J'ai ma propre opinion à ce sujet, mais comme je ne suis pas avocat, je préfère me ranger à leur avis. Il existe également une manière non juridique de procéder et nous en avons déjà parlé. C'est une bonne idée et le moment est bien choisi pour la mettre en œuvre.

Comme je viens de le dire, je croyais que le Président, en tant que personne nommée par le gouvernement, pourrait... En fait, comme Thomas l'a plus ou moins laissé entendre dans son exposé, cette personne pourrait être le représentant du gouvernement. Ce serait là une approche tout à fait différente.

Aux États-Unis, le Président du Sénat est le chef du parti majoritaire, mais je ne pense pas que nous souhaitions aller dans cette direction. Nous voulons plutôt avoir un Président puissant et impartial. C'est pourquoi je pense qu'il devrait être élu.

[Translation]

Senator Dupuis: Thank you to our two witnesses for helping us reflect on what the Senate committee has called the modernization of the Senate, that is, the expectation of major changes in the way Senate appointments are made and in the very essence and operation of the Senate.

Just as being a member of a political party does not discredit anyone in the Senate, not being a member of a party does not discredit them either. In recent months, we have heard disparaging remarks about the new independent senators, and the fact that they are not members of a political party seems to be the issue.

Here is my question for you, Mr. Hall. You talked about opposition and I am sensitive to Senator Joyal's arguments about the need for the Senate to play a critical role in examining the bills referred to it by the House of Commons. The first of my two questions is the following. Is it mentioned anywhere that the opposition to or criticism of bills must necessarily come from the official opposition, that is, from the party that is the official opposition in the House of Commons? Is it possible for the role of the opposition, as a critic of the bills put forward by the government, to be played other than by the party that is the official opposition in the House of Commons? In the current context, what would prevent the NDP from playing the role of official opposition in the Senate?

Mr. Hall: I completely agree with what you are saying. There is no reason that a single party has to play the role of official opposition. It is not a play, where one character has to oppose a certain bill and another character has to defend that bill. It is up to each senator to decide if they wish to oppose or support a bill. You must all play that role of critic by examining the bills from the House of Commons. This role is not exclusive to a group of senators designated as part of the official opposition.

That is how it works in the House of Commons right now, but the same model does not have to be reproduced in the Senate. You are free to criticize bills put forward by the government.

Senator Dupuis: Mr. Hall, in the process you have conceptualized and are presenting to us today, have you considered the possibility that the role a minister plays in defending a bill in the Senate could be played before all senators, so that everyone has the opportunity to understand the details of a bill, instead of it being referred to a committee? If I understand your process correctly, this would take place at a committee meeting. Have you imagined another scenario where this discussion with the minister might take place in the Senate chamber instead?

[Français]

La sénatrice Dupuis : Je remercie nos deux témoins de nous aider à réfléchir sur ce que le comité du Sénat a appelé la modernisation du Sénat, soit des attentes par rapport à des changements majeurs dans le mode de nomination au Sénat et dans le fondement et le fonctionnement du Sénat.

De la même manière qu'être membre d'un parti politique ne disqualifie personne au Sénat, ne pas être membre d'un parti ne disqualifie personne non plus. Depuis plusieurs mois, nous entendons des commentaires désobligeants à propos des nouveaux sénateurs indépendants, et ce qui semble les disqualifier, c'est le fait qu'ils ne soient pas membres d'un parti politique.

Voici la question que j'ai à vous poser, monsieur Hall. Vous avez parlé d'opposition et je suis sensible aux arguments du sénateur Joyal sur la nécessité pour le Sénat de jouer un rôle critique face aux projets de loi qui lui sont présentés par la Chambre des communes. La première de mes deux questions est la suivante : est-ce que, quelque part, il est fait mention que l'opposition ou la critique de projets de loi doit forcément passer par l'opposition officielle, c'est-à-dire par le parti qui a le statut d'opposition officielle à la Chambre des communes? Peut-on imaginer que l'opposition, dans son rôle de critique des projets de loi présentés par le gouvernement, peut s'exercer d'une autre façon que ce qui a été jusqu'ici réservé au parti qui joue le rôle d'opposition officielle à la Chambre des communes? Qu'est-ce qui empêcherait que, dans la situation actuelle, ce soit le NPD qui joue ce rôle d'opposition officielle au Sénat?

M. Hall : Je suis tout à fait d'accord avec ce que vous dites. Il n'est pas nécessaire qu'un seul parti joue le rôle d'opposition officielle. Ce n'est pas une pièce de théâtre, où tel personnage doit s'opposer à tel projet de loi et tel personnage doit défendre tel projet de loi. Il appartient à chaque sénateur de décider s'il s'oppose à un projet de loi ou s'il l'appuie. Vous avez tous ce rôle critique à jouer qui consiste à examiner les projets de loi émanant de la Chambre des communes. Ce rôle n'est pas strictement réservé à un groupe de sénateurs désignés comme faisant partie de l'opposition officielle.

C'est ce qui se passe actuellement à la Chambre des communes, mais il n'est pas nécessaire de reproduire ce même modèle au Sénat. Vous avez la liberté de critiquer les projets de loi présentés par le gouvernement.

La sénatrice Dupuis : Monsieur Hall, dans le processus que vous avez imaginé et que vous nous soumettez aujourd'hui, avez-vous examiné la possibilité que le rôle qu'a le ministre de justifier le projet de loi au Sénat puisse se faire devant l'ensemble des sénateurs de sorte que chacun ait l'occasion de comprendre les tenants et les aboutissants d'un projet de loi, au lieu qu'il soit renvoyé à un comité? Si j'ai bien compris votre processus, cette rencontre se déroulerait dans le cadre d'une réunion de comité. Avez-vous imaginé un autre scénario où cette discussion avec le ministre aurait plutôt lieu à la Chambre du Sénat?

Mr. Hall: Yes. If we include that idea in what I have already proposed, we could do that in the Senate. Once the committee report is tabled, senators could ask to hear from the minister.

Senator Forest: In my opinion, it is clear that you decided to create the Committee on Modernization before the much talked-about period during which the large cohort of independent senators was appointed. It was stated at the time that it was necessary to reflect on updating the Senate in order to bring it into line with Canada's current values and reality. That was to be done in a context in which Canadians' trust in the institution may have been shaken.

To pick up on Senator Tkachuk's very astute observation, I would say that being partisan means having values and beliefs that guide our decisions. I hope we are all partisan in the Senate because, without values or convictions, I wonder what we would base our decisions on. What threatens the operation of our venerable institution is partisanship, but having values does not make you partisan.

I have two quick questions for you, Mr. Hall. When examining an institution, we have to look at its essential mission. There are a number of documents and opinions, in particular the Supreme Court reference in 2014, which stated that the Senate exists to provide a second, non-partisan review, to represent the interests of the regions, minorities and underrepresented groups and to strengthen our laws in order to reflect those realities. Looking at the genetic make-up of the institution, I think non-partisanship is a very important feature.

As to Question Period and the way it works now, what is its purpose? Is it to inform the Senate about the bills under consideration or is to highlight or accentuate the fact that promises have been broken?

What is our objective as an institution? What added value does Question Period provide for our mission of improving the bills under consideration? In terms of "questioning", it is the manifestation of partisanship that is not healthy for the institution. That is my personal opinion, and perhaps you will convince me otherwise.

In our discussions about Question Period, Senator McCoy said it is not easy to get information. I recognize the important work that is done in committee, but we cannot serve on every committee.

I spend all my time in committee. I do not know why I have an office because I am always in committee. Apart from that, as to the other matters that are addressed by other committees, could Question Period not serve to at least inform all senators?

M. Hall : Oui. Si on intègre cette idée dans ce que j'ai déjà proposé, on pourrait le faire au Sénat. À la suite du dépôt du rapport du comité, les sénateurs pourraient demander d'entendre le ministre.

Le sénateur Forest : Selon moi, il est clair qu'avant la fameuse période de nomination de la grande cohorte de sénateurs indépendants, vous avez décidé de créer le Comité sur la modernisation. Un constat a été exprimé à ce moment-là, car il devenait nécessaire de réfléchir à l'actualisation du Sénat afin de l'arrimer aux valeurs et à la réalité du Canada d'aujourd'hui. Cela devait se faire dans un contexte où le lien de confiance des Canadiens et des Canadiennes envers l'institution avait peut-être été fragilisé.

Pour compléter la réflexion fort pertinente du sénateur Tkachuk, je dirais qu'être partisan, c'est avoir des valeurs et des croyances qui guident les décisions à prendre. J'espère qu'au Sénat nous sommes tous partisans, parce que sans valeurs ni convictions, je me demande sur quoi on s'appuierait pour prendre des décisions. Ce qui vient un peu contaminer la dynamique de notre vénérable institution, c'est l'esprit partisan, mais ce n'est pas être partisan que de croire à des valeurs.

J'ai deux brèves questions à vous poser, monsieur Hall. Lorsqu'on veut remettre en question une institution, il faut se reporter à sa mission première. On a plusieurs textes et plusieurs réflexions, particulièrement le renvoi de la Cour suprême en 2014 selon lequel le Sénat existe pour effectuer un deuxième examen non partisan, pour représenter l'intérêt des régions, des minorités et des groupes sous-représentés et pour bonifier les lois dans l'optique de refléter ces réalités. Lorsque j'examine la génétique même de l'institution, à mon avis, l'esprit non partisan devient un élément fort important.

Concernant la période des questions et la façon dont elle se déroule actuellement, quel en est l'objectif? Est-ce d'éclairer le Sénat sur les projets de loi qui sont à l'étude ou est-ce de mettre en lumière ou d'exacerber le fait que des promesses qui n'ont pas été tenues?

Quel est notre objectif en tant qu'institution? Quelle plus-value la période des questions apporte-t-elle à notre mission d'améliorer les projets de loi à l'étude? En termes de « questionnement », c'est la manifestation d'un esprit partisan qui n'est pas sain au sein de l'institution. C'est ma perception personnelle, et peut-être me convaincrez-vous d'autre chose.

Dans nos discussions au sujet de la période des questions, la sénatrice McCoy a dit qu'il n'était pas évident d'aller chercher de l'information. Je salue la pertinence des travaux que nous effectuons au sein des comités, mais on ne peut pas siéger à tous les comités.

Je passe tout mon temps en comité. Je ne sais pas pourquoi j'ai un bureau, puisque je siège toujours à des comités. Au-delà de cela, en ce qui concerne les autres questions qui sont traitées par les autres comités, est-ce que la période des questions ne pourrait pas servir justement à donner à tout le moins un éclairage à tous les sénateurs?

Although I am an independent, I would never be forced to vote a specific way. I am not here for that. I want to make up my mind based on my knowledge, my values and my convictions. I want to make a decision that is in the best interests of those I hope to represent, not by being elected, but based on my experience and reality.

As to Question Period, I think we should give some thought to making it more relevant and effective for all members of the Senate.

Moving on to my second question, we have made many changes to the way debates proceed. In the past, the government leader in the Senate was in the chamber. Now there is a team representing the government. I agree with Senator Joyal: the government's legislative agenda needs to be coordinated with the priorities of all members of the Senate, either through private bills or through committee work. Could there not be a model, such as the one of the government representatives, whereby representatives of the Senate, with a fairly small team, could work with all senators, whether by group, affinity, caucus or otherwise, for the purpose of coordinating our work for greater effectiveness? We have a responsibility to Canadians. We are not here to delay files, but rather to move them forward. Some coordination is needed. How could our work be more effectively coordinated? The proceedings of the Senate will be televised soon. We have to think about how we could be more effective.

[English]

Mr. Levy: You raise so many questions about partisanship. In terms of my presentation, I want to be clear that I don't think the members should be part of a national caucus. I wouldn't go that far. I don't think there should be whipped votes. I don't think there are whipped votes now in any party.

I have a slight disagreement with Senator Tkachuk in that I don't think absolutely everybody belongs to one of the two or three parties. There is room for some independence. Some people are just not happy and don't fit in parties. There should be room for them, as there is in the UK with a small number of independents. I'll leave it there.

Senator Lankin: I have a couple of comments and a question. There is much more that I hope we have an opportunity just to discuss these ideas with each other and explore them. The partisan/partisanship question is a really interesting one in getting to the root of those words, what they mean and what people actually object to or don't. We could spend time on that at another point.

The Chair: Behind closed doors.

Aujourd'hui, même si je fais partie d'un groupe indépendant, on ne m'obligera jamais à voter d'une façon quelconque. Je ne suis pas ici pour cela. Je veux me faire une tête en fonction de mes connaissances, de mes valeurs et de mes convictions. Je veux prendre une décision dans le meilleur intérêt de ceux et celles que j'espère pouvoir représenter en n'étant pas élu, mais avec mon expérience et mon vécu.

Quant à la période des questions, je pense qu'il y aurait lieu d'y réfléchir pour qu'elle soit plus pertinente et plus efficace pour l'ensemble des membres du Sénat.

Je passe maintenant à ma deuxième question. On a énormément modifié la dynamique de l'organisation des débats. Auparavant, c'était le leader du gouvernement au Sénat qui était en Chambre. Maintenant, il y a une équipe de représentants du gouvernement. Je suis d'accord avec le sénateur Joyal : il faut une coordination entre le programme législatif du gouvernement et les priorités de l'ensemble des membres du Sénat, soit par l'intermédiaire des projets de loi d'intérêt privé ou de nos travaux en comité. Ne pourrait-il pas y avoir un modèle, tel celui des représentants du gouvernement, où des représentants du Sénat, avec une équipe assez réduite, pourraient assurer une coordination entre l'ensemble des sénateurs, que ce soit par groupe, affinités, caucus ou autre, avec comme fonction de coordonner nos travaux pour que nous puissions être plus efficaces? Nous avons une responsabilité envers les Canadiens et Canadiennes. Nous ne sommes pas là pour faire reporter les dossiers, mais bien pour les faire avancer. Il faut une coordination quelque part. Comment coordonner nos travaux plus efficacement? Les séances du Sénat seront bientôt télévisées. Il faut réfléchir à la façon dont nous pourrions être plus efficaces.

[Traduction]

M. Levy : Vous avez soulevé beaucoup de questions concernant l'esprit partisan. Pour revenir à mon exposé, je vous répète clairement que les sénateurs ne devraient pas faire partie d'un caucus national. Je n'irais pas jusque-là. Je ne crois pas qu'ils doivent voter selon une ligne de parti. Je pense d'ailleurs qu'aucun parti ne l'impose aujourd'hui.

Je suis un peu en désaccord avec le sénateur Tkachuk en ce sens que je ne crois pas que tous les sénateurs soient rattachés à l'un ou l'autre des deux ou trois principaux partis. Il y a place pour un certain degré d'indépendance. Certains sénateurs ne se sentent pas à l'aise ni à leur place au sein d'un parti. Il devrait y avoir une place au Sénat pour eux, comme c'est le cas au Royaume-Uni pour un petit groupe d'indépendants. Je vais m'en tenir à cette réponse.

La sénatrice Lankin : J'ai quelques commentaires à faire et une question à poser. J'espère vraiment que nous aurons l'occasion de débattre ces idées ensemble et de les approfondir. La question du lien partisan ou de l'esprit partisan est vraiment intéressante; il faut décortiquer ces termes, comprendre leur signification et connaître les arguments pour et contre. Nous pourrions revenir à cette discussion à un autre moment.

Le président : À huis clos.

Senator Lankin: Yes.

For the record, I want to say to Senator Tkachuk that if you were referring to last June and the vote on the budget that you're incorrect to say that it was only Conservatives here and everyone else had gone. I know from myself and some of our colleague that we were here. We were not at that point in time allowed to vote, because the Conservative caucus had not agreed to a motion to allow us to be members of committees and vote on committees, but we were here. That's just to correct the record on that.

Senator Tkachuk: You're not correct but —

Senator Lankin: I do note the scenario you talked about, Mr. Levy, where you could have an opposition party voting against government legislation and all the independents might feel compelled to vote for a government piece of legislation, because of the role of the Senate in terms of when we should be voting against and what we're looking for in terms of constitutional compliance and other things.

That's quite right; in fact, that has happened. When Senator Tkachuk says that the culture of this place has been, for example, the Conservatives in opposition to raise issues but vote for a government piece of legislation or a budget to maintain that convention of what our role is, I would say that was up until the time that there were enough independents that they didn't feel compelled to do that anymore and now regularly vote against, and leave the independents in the situation of determining what our job in the Senate is and when we should vote for and against, and then point to those votes as being evidence of lack of independence. To me, that's an element of partisanship versus the role of partisan values being brought up and explored in debate.

The issue of how we get information and research, and explore and examine bills from a critical base of evidence is a really crucial one. Any kind of change that allows us to do this job in a thorough way and explore all sides of an issue, without it being vested in a research bureau within caucuses, per se, is a critical one for us.

Forgive me if I've mentioned this before, but a number of years ago, I had the opportunity to bring an assistant deputy minister from the U.K. over for a special project with us. He told me at the time that he worked in the Whitehall Research Bureau for the opposition. I don't know what it was called. But it was a parliamentary-funded office that provided deep opposition research for all opposition parties. I think the caucuses had their own particular top-up on that.

La sénatrice Lankin : Oui.

Aux fins du compte rendu, j'aimerais vous faire remarquer, sénateur Tkachuk, que lorsque vous avez parlé du vote de juin dernier sur le budget, vous avez fait une erreur en disant qu'il ne restait plus que des conservateurs dans la salle et que tous les autres sénateurs étaient déjà partis. Je peux vous assurer que j'étais présente de même que certains de nos collègues. Nous n'avons cependant pas été autorisés à voter parce que le caucus conservateur n'avait pas approuvé la motion visant à nous autoriser à être membres des comités, mais nous étions là. Je voulais simplement apporter cette correction au compte rendu.

Le sénateur Tkachuk : Vous faites erreur, mais...

La sénatrice Lankin : Je prends bonne note du scénario que vous avez décrit, monsieur Levy, selon lequel un parti d'opposition pourrait voter contre un projet de loi du gouvernement et tous les indépendants pourraient se sentir contraints de voter pour, à cause du rôle du Sénat en matière de vote d'opposition, de conformité constitutionnelle et d'autres facteurs.

C'est vrai; en fait, c'est déjà arrivé. Le sénateur Tkachuk a parlé de la culture de ce lieu qui a permis, par exemple, à des conservateurs de l'opposition de voter pour une mesure législative ou un budget émanant du gouvernement, tout en exprimant des critiques, par respect de cette convention quant à notre rôle. C'est ce qui se passait jusqu'à l'arrivée des sénateurs indépendants qui ne se sentent pas obligés de perpétuer cette convention et qui votent maintenant souvent contre; ce sont désormais les indépendants qui déterminent quel est notre rôle au Sénat et si nous devons voter pour et contre un projet de loi. Ils prétendent ensuite que ces votes sont le signe manifeste d'un manque d'indépendance. À mes yeux, il s'agit plutôt d'une manifestation de partisanerie et non des valeurs partisanes que nous devons faire valoir et explorer au cours d'un débat.

Il est primordial de parler des services d'information et de recherche qui nous sont offerts ainsi que de la manière dont nous étudions les projets de loi en nous appuyant sur une base critique de faits probants. Tout changement qui nous permettra de faire notre travail de manière plus approfondie et d'analyser un enjeu sous toutes ces facettes, sans devoir confier ce travail à l'équipe de recherche d'un caucus, est primordial pour nous.

Veillez me pardonner si je me répète, mais il y a quelques années, j'ai eu l'occasion d'inviter un sous-ministre adjoint du Royaume-Uni pour collaborer à un projet spécial avec nous. À l'époque, il travaillait au bureau de recherche de Whitehall pour le compte de l'opposition. Je ne sais pas comment s'appelait ce bureau, mais il était financé par le Parlement et offrait des services de recherche approfondie à tous les partis d'opposition. Je crois que chaque caucus disposait, en plus, de sa propre équipe.

I wonder if you're aware of that. I don't know if still exists. If I haven't asked before: Is there any way we could look into finding out what was that was and if it was deemed a successful model? If it doesn't exist, maybe it was deemed unsuccessful. I'd like for us just to learn from that experience.

Is that a potential way to be able to provide, beyond the kind of research that the Library of Parliament does, with a critical eye of examining legislation the kind of information that all senators would need?

Mr. Hall: I'm not familiar with that particular setup. However, I would say that I don't think it should be within the government, but I do think you're going to need a more robust kind of research. It's not just research but also ensuring that everybody has the information they need so there is a communication and a flow there, so that all senators can be aware of what is going on.

As the senator said, you may want to have during your Question Period chances for committees to inform the body of senators what they are doing and the progress of the work. That's not a bad idea at all.

But yes, you should have a more robust system than the library might be able to provide you with at this time.

Mr. Levy: Briefly on that, it also applies not just for legislation but for some of your public policy studies. If you're going to do serious work on public policy, you may need to hire on a short-term basis — a year or 18 months — someone who is a real expert in that area. That would go a long way to improving the level of the public policy work the committees can do. So I'd encourage you to do that.

Senator Tkachuk: It should be clear that senators do have a large budget to hire people outside, so if a person wants to do their own research, there is lots of money available in senators' budgets.

Senator Frum: Mr. Hall, I take it from your response to Senator Tkachuk that you anticipate, as do I, that in three years' time at the end of this Parliament when we look at the voting record of the independent senators who are appointed by Prime Minister Trudeau that we'll see in almost every case that they will have voted in support of government legislation. Your point was that's as it should be. That is correct. And that's fine.

But when you look at my voting record, when I was on the government side, I had the same voting record. One of the reasons we're here at this table and have this committee is because when the Conservatives voted in support of government legislation, we were told this was toxic, poisonous partisanship, and that we were applying a "rubber stamp," a phrase you used earlier. But you're

Je me demandais si vous étiez au courant de cela. J'ignore si ce bureau existe encore. Où devons-nous nous adresser pour avoir plus de détails sur ce bureau et pour savoir si l'expérience a été concluante? Si le bureau n'existe plus, c'est peut-être parce qu'on a jugé que ce n'était pas un succès. J'aimerais simplement que nous tirions des enseignements de cette expérience.

N'est-ce pas là une solution potentielle qui permettrait de fournir aux sénateurs, en plus de la recherche effectuée par la Bibliothèque du Parlement, les renseignements dont ils ont tous besoin pour faire un examen critique des projets de loi?

M. Hall : Je ne suis pas au courant, mais à mon avis, un bureau de ce genre ne devrait pas relever du gouvernement. Par ailleurs, je crois que vous allez avoir besoin d'une capacité de recherche renforcée. Il ne s'agit pas seulement de la recherche, mais aussi de la diffusion des résultats à tout le monde afin de favoriser le flux d'information et la communication pour que tous les sénateurs soient au courant de ce qui se passe.

Comme l'a proposé la sénatrice, pourquoi ne pas profiter de la période des questions pour inviter les comités à informer l'ensemble des sénateurs des progrès de leurs travaux? C'est une excellente idée.

Par ailleurs, oui, vous devriez avoir un système de recherche plus robuste que celui que vous offre actuellement la bibliothèque.

M. Levy : J'ajouterais brièvement que cette proposition ne s'applique pas seulement aux projets de loi, mais aussi à vos études sur des politiques publiques. Si vous voulez faire un examen approfondi d'une politique publique, il serait peut-être indiqué d'embaucher un spécialiste du domaine pour une courte période de temps, disons un an ou 18 mois. Cela permettrait d'améliorer grandement le travail des comités. Je vous encourage donc à le faire.

Le sénateur Tkachuk : Je précise que les sénateurs disposent d'un généreux budget pour l'embauche de personnes de l'extérieur, ils ont donc largement les moyens de retenir les services de quiconque souhaite mener sa propre recherche.

La sénatrice Frum : Monsieur Hall, si j'ai bien compris votre réponse au sénateur Tkachuk, vous pensez, comme moi, que dans trois ans, c'est-à-dire à la fin du mandat de l'actuelle législature dans trois ans, si nous faisons un examen de l'historique des votes des sénateurs indépendants nommés par le premier ministre Trudeau, nous constaterons que, dans presque tous les cas, ceux-ci ont voté pour les projets de loi présentés par le gouvernement. Vous avez dit que c'est ce qui doit se passer. C'est correct et c'est bien ainsi.

Par contre, si vous regardez l'historique de mes propres votes lorsque j'étais du côté du gouvernement, vous constaterez qu'il est similaire. L'une des raisons pour lesquelles nous sommes réunis autour de cette table et avons créé ce comité, c'est parce que chaque fois que les conservateurs ont voté pour des mesures législatives proposées par le gouvernement, on nous a répété que

also saying that when you look at the voting record in future, the independent senators will have had an identical voting record, but in that case it's not meaningful because that's as it should be.

So I don't understand the difference between the Conservative rubber stamp and the independent senators voting for the government, as it should be. Can you explain the difference?

Mr. Hall: I never said the Conservatives were giving a rubber stamp. I'm not responsible for those accusations at all.

The real test is not how you finally vote for a piece of legislation. The real test is amendments. Did you propose amendments that were needed, or did you just let the thing slide through? Not every piece of legislation requires amendment either, but did you give it a good look and decide whether or not it needed an amendment? So that's really the test. Did you really examine the bills?

I know the Conservative senators did some good work. What usually happened — and this is an important point, because it happens in the House of Commons as well — is that the examination of the bills occurs in your caucuses. What this is going to do, if we proceed this way, is that the examination of the bills will be more transparent, out in the open, and you're going to hear everybody voice their opinions. The tendency, by examining the bills in the caucus, is that the caucus finally comes to a conclusion, and everyone is a team player, or not.

Senator Frum: I appreciate that answer. That's a good answer, a fair answer. I suppose an even higher test of independence would be if independent senators were supportive of amendments that came from caucuses not their own. Would that not be the ultimate test of independence?

Mr. Hall: Yes, it should.

Senator Dupuis: And vice versa.

Senator Frum: We don't claim to be independent.

Senator Lankin: So that's an option.

Senator Frum: I'm a partisan. I don't deny it. I'm proud of it.

Mr. Hall: This is one of the differences that —

Senator Forest: Take Bill C-29 as an example.

Mr. Hall: This is one of the differences with the House of Commons. The government rarely accepts opposition amendments whereas here you don't have that restriction. You can accept or reject an amendment from anybody, and that's how it should be in the Senate.

c'était une attitude partisane toxique et dangereuse, que nous ne faisons qu'« approuver automatiquement », pour reprendre les termes que vous avez utilisés précédemment. Vous dites également que si nous examinons un jour l'historique des futurs votes des sénateurs indépendants, il sera similaire, mais que dans ce cas, cela ne veut rien dire parce que c'est normal.

Je ne comprends pas quelle différence il y a entre les conservateurs qui approuvent automatiquement un projet de loi du gouvernement et les sénateurs indépendants qui votent pour ce même projet de loi, comme ils doivent le faire. Pouvez-vous expliquer la différence?

M. Hall : Je n'ai jamais dit que les conservateurs ne faisaient qu'approuver automatiquement. Je n'ai jamais dit ça.

Le véritable critère, ce n'est pas si vous votez pour ou contre un projet de loi. Le véritable critère, ce sont les amendements. Avez-vous proposé les amendements nécessaires ou avez-vous simplement laissé passer les choses? Ce ne sont pas tous les projets de loi qui ont besoin d'être amendés, mais avez-vous fait un examen sérieux pour voir s'il y avait lieu de l'amender ou non? Voilà quel est le véritable critère. Avez-vous fait un examen sérieux des projets de loi?

Je sais que les sénateurs conservateurs ont fait du bon travail. Habituellement — et il est important de le signaler parce que c'est aussi ce qui se passe aussi à la Chambre des communes —, vous étudiez les projets de loi en caucus. Si nous procédons de cette manière, l'examen des projets de loi sera plus transparent, plus ouvert et chacun pourra exprimer son point de vue. Lorsque les projets de loi sont étudiés en caucus, les membres arrivent généralement à une conclusion et font un travail d'équipe.

La sénatrice Frum : Je vous remercie pour cette réponse. Elle est pertinente et claire. Pour relever d'un cran le critère d'indépendance, il faudrait que les sénateurs indépendants appuient des amendements proposés par des caucuses autres que les leurs. Ne serait-ce pas là le critère absolu d'indépendance?

M. Hall : Oui, tout à fait.

La sénatrice Dupuis : Et vice versa.

La sénatrice Frum : Nous ne prétendons pas être indépendants.

La sénatrice Lankin : C'est donc une possibilité.

La sénatrice Frum : J'ai l'esprit partisan. Je ne le nie pas et j'en suis fière.

M. Hall : C'est l'une des différences qui...

Le sénateur Forest : Prenons l'exemple du projet de loi C-29.

M. Hall : C'est l'une des différences par rapport à la Chambre des communes. Le gouvernement accepte rarement les amendements proposés par l'opposition, tandis que cette contrainte n'existe pas ici. Vous pouvez adopter ou rejeter un amendement proposé par n'importe qui, et c'est ainsi que les choses doivent se passer au Sénat.

The Chair: Gentlemen, thank you very much. As you can see, we have a lively discussion and out of all of this, hopefully it will get some resolve. I believe we will. Thank you very much for coming.

Could we go in camera for just a minute or two?

(The committee continued in camera.)

OTTAWA, Wednesday, March 8, 2017

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 12:05 p.m. to give clause-by-clause consideration to the bill.

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

[*English*]

The Deputy Chair: Honourable senators, it's my pleasure to open the meeting this afternoon. Of course, the chair of our committee is Senator McInnis, who is absent for this meeting. As deputy chair, I have the responsibility to help the committee to proceed with its agenda.

As you've seen in the agenda, we are dealing today with clause-by-clause consideration of Bill S-213, An Act to amend the Constitution Act, 1867 and the Parliament of Canada Act (Speakership of the Senate).

[*Translation*]

We will proceed to clause-by-clause study of Bill S-213.

[*English*]

Before I ask honourable senators if they want to remain in public or move in camera as it is consideration of a report, I would like to outline the various options open to the members of the committee.

Bill S-213, introduced by Senator Mercer, was referred to the committee for study. We have an order of reference from the Senate to study that bill and are committing to reporting on Bill S-213. Hence the question: What are the various options in the report in dealing with Bill S-213?

Honourable senators, there are three options that we could consider in dealing with the bill. The first one is to report the bill without amendment. The second one is to report the bill with amendment. The third option is to recommend that the bill not proceed.

I want to remind honourable senators that the third option is open when a bill raises constitutional issues. The Legal and Constitutional Affairs Committee has had precedents. I'm looking at Senator McIntyre, especially, and Senator Tkachuk

Le président : Messieurs, je vous remercie beaucoup. Comme vous le constatez, la discussion est animée et nous espérons qu'elle conduira à des solutions. Je suis optimiste. Je vous remercie sincèrement d'être venus témoigner.

Est-ce que nous pouvons poursuivre à huis clos quelques minutes encore?

(La séance se poursuit à huis clos.)

OTTAWA, le mercredi 8 mars 2017

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 5, pour effectuer l'étude article par article du projet de loi.

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

[*Traduction*]

Le vice-président : Honorables sénateurs, c'est avec grand plaisir que j'ouvre la séance de cet après-midi. Bien sûr, le président du comité est le sénateur McInnis, qui est absent aujourd'hui. À titre de vice-président, j'ai la responsabilité d'aider le comité à s'acquitter de ses fonctions.

Comme vous l'avez vu à l'ordre du jour, nous effectuerons aujourd'hui l'étude article par article du projet de loi S-213, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur le Parlement du Canada, (présidence du Sénat).

[*Français*]

Nous allons procéder à l'étude article par article du projet de loi S-213.

[*Traduction*]

Avant de demander aux honorables sénateurs s'ils souhaitent que nous siégions en séance publique ou à huis clos puisque nous sommes ici pour l'étude d'un rapport, j'aimerais présenter les diverses options qui se présentent aux membres du comité.

Le projet de loi S-213, qui a été déposé par le sénateur Mercer, a été renvoyé au comité pour étude. L'ordre de renvoi du Sénat prévoit que nous en fassions l'étude afin d'en faire rapport au Sénat. La question suivante se pose donc : quelles sont nos diverses options en vue de la rédaction de notre rapport sur le projet de loi S-213?

Honorables sénateurs, il y a trois options possibles à l'égard de ce projet de loi. La première consisterait à en faire rapport sans amendement; la seconde, à faire rapport du projet de loi modifié au Sénat et la troisième, à recommander que le projet de loi soit rejeté.

Je tiens à rappeler aux honorables sénateurs que la troisième option s'offre quand un projet de loi soulève des questions constitutionnelles. Il y a eu des précédents au Comité des affaires juridiques et constitutionnelles. Je regarde particulièrement le

when I say that the Legal and Constitutional Affairs Committee had to deal with Bill S-4, the bill amending the status of the Senate, having senators elected and reducing the terms of senators. The Legal and Constitutional Affairs committee studied that bill at length, heard many witnesses and constitutional experts, and came to the conclusion that there was sufficient constitutional doubt to not proceed with the bill. That was the substance of the report. I have it here and will refer it honourable senators.

Before we move to clause-by-clause consideration, I ask the honourable senators around the table what their positions and comments are in relation to those three options.

I want to remind the honourable senators that the Modernization Committee has adopted the sixth report, which deals with a recommendation to the Senate. It states:

That the Senate direct the Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament to develop a process within the Rules of the Senate by which senators may express their preference for a Speaker by nominating up to five senators as nominees for consideration by the Prime Minister to recommend to the Governor General for appointment; and

That this process takes place at the beginning of each Parliament.

That was the substance of the sixth report, and hence the decision of the Senate to refer Bill S-213 to this committee that deals with the speakership, which is essentially to amend the Constitution Act, 1867 for the senators to elect the Speaker directly.

I am the hands of the honourable senators to test the water regarding how they feel in relation to those three options, considering the number of witnesses we have heard in relation to the constitutionality of the bill and what the consensus around the table is in relation to Bill S-213.

Is it the will of the honourable senators that we remain in public or that we move in camera at this stage, as the *Rules of the Senate* provide?

Senator Stewart Olsen: I move we stay in public.

The Deputy Chair: Thank you, honourable senators. We will continue our discussion in public.

Senator Greene: Correct me if I am wrong, but I think our intent as a committee is that the Senate should play a role in the selection of our Speaker. I think that's where the committee is mainly.

The Deputy Chair: That's the substance of the sixth report.

Senator Greene: That is the substance.

sénateur McIntyre, ainsi que le sénateur Tkachuk, quand je dis que le Comité des affaires juridiques et constitutionnelles a dû se pencher sur le projet de loi S-4, celui qui modifiait le fonctionnement du Sénat, de manière à ce que les sénateurs soient élus et à réduire la durée de leur mandat. Le Comité des affaires juridiques et constitutionnelles a étudié ce projet de loi en profondeur, a entendu de nombreux témoins et constitutionnalistes, puis en est venu à la conclusion qu'il y avait suffisamment de doutes de nature constitutionnelle pour rejeter le projet de loi. C'est la principale conclusion de son rapport, que j'ai ici sous la main et que je porte à l'attention des sénateurs.

Avant d'entreprendre l'étude article par article de ce projet de loi, j'aimerais demander aux honorables sénateurs présents autour de la table de nous faire part de leurs positions et de leurs observations sur ces trois options.

Je souhaite rappeler aux honorables sénateurs que le Comité sur la modernisation a adopté son sixième rapport, qui contient la recommandation suivante à l'intention du Sénat :

Que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement d'élaborer un processus, dans le cadre du Règlement du Sénat, qui permettrait aux sénateurs d'exprimer leur préférence quant au choix du Président en désignant jusqu'à cinq sénateurs dont la candidature sera soumise au premier ministre, qui fera sa recommandation au gouverneur général;

Que ce processus se déroule au début de chaque législature.

C'était l'essence du sixième rapport, d'où la décision du Sénat de renvoyer le projet de loi S-213 à notre comité puisqu'il concerne la présidence et qu'il aura essentiellement pour effet de modifier la Loi constitutionnelle de 1867, afin que les sénateurs élisent directement le Président.

Je prends donc votre pouls, honorables sénateurs, afin de déterminer comment vous vous positionnez à l'égard de ces trois options, compte tenu du nombre de témoins que nous avons entendus relativement à la constitutionnalité du projet de loi, et quel consensus se dégage des discussions du comité à l'égard du projet de loi S-213.

Les honorables sénateurs souhaitent-ils que nous restions en séance publique ou que nous passions à huis clos à ce stade-ci, conformément à ce que prévoit le *Règlement du Sénat*?

La sénatrice Stewart Olsen : Je propose que nous restions en séance publique.

Le vice-président : Merci, honorables sénateurs. Nous continuerons notre discussion publiquement.

Le sénateur Greene : Corrigez-moi si je me trompe, mais je pense que l'intention de notre comité est que le Sénat joue un rôle dans le choix de la présidence. Je crois que c'est essentiellement la position du comité.

Le vice-président : C'est l'essence du sixième rapport.

Le sénateur Greene : C'en est l'essence.

The Deputy Chair: I just read it to remind senators.

Senator Greene: That's certainly my wish also.

If we adopt the report — and I'm not opposed to doing so — I would wish an observation that calls the Senate's attention to our sixth report and states that we prefer that option to the bill.

There are fewer issues involving our intent, the sixth report, than the bill. We can get to our intent much quicker if we move in that direction rather than the bill.

Senator Tkachuk: A couple of points. One is on the question of the bill on changing the Senate, which was not brought to the Senate floor. I was not a member of that committee. I would not have supported what I thought was an antidemocratic move because all that was about was making sure that the debate did not continue. They basically killed the bill by doing that.

On this particular bill, this issue has been around a long time. As long as I can remember, people have talked about electing the Senate. Although I don't support the bill, I don't even support the Modernization report of which I'm a minority position.

But I think it's important that this bill be brought to the Senate floor. It provides an opportunity to get all the senators involved, which they should have been involved in that other bill that was buried down by the Legal and Constitutional Affairs Committee. It also should have been brought to the Senate floor for a full debate on whether it was constitutional or not. This is a really important principle, and it would be good for all senators to participate in this debate and not just us.

I'm going to be very supportive of the bill being on the Senate floor even though I don't support the bill. It should be on the Senate floor, and it's important that we do so.

The Deputy Chair: I want to add that if we report that the bill not be proceeded with, the report is on the Senate floor and it opens the debate to the bill and the report.

Senator Tkachuk: People may want to make amendments to it.

The Deputy Chair: Of course. We can make amendments here also.

If we recommend that the bill not be proceeded with due to constitutional considerations, that's our report to the Senate. The Senate can dispose of that report the way it sees fit. It doesn't prevent any senators from speaking on the bill —

Senator Tkachuk: I understand that.

Le vice-président : Je viens de le lire en rappel pour les sénateurs.

Le sénateur Greene : C'est assurément ce que je souhaite aussi.

Si nous adoptons ce rapport — et je ne m'y oppose pas — je souhaiterais qu'on y annexe une observation afin de porter notre sixième rapport à l'attention du Sénat et d'indiquer que nous préférierions cette option au projet de loi.

Notre intention, qui est bien exposée dans le sixième rapport, soulève moins de problèmes que le projet de loi. Nous pourrions la réaliser beaucoup plus vite que si nous adoptons ce projet de loi.

Le sénateur Tkachuk : J'ai quelques éléments à souligner. Il y a d'abord le fait que ce projet de loi visant à modifier le Sénat n'a pas été soumis au débat au Sénat. Je ne faisais pas partie de ce comité à l'époque. Je n'aurais pas appuyé cette décision, que je jugeais antidémocratique, puisqu'elle ne visait qu'à occulter le débat. En gros, c'est ce qui a causé la mort du projet de loi.

Concernant ce projet de loi-ci, la question est dans l'air depuis longtemps. D'aussi loin que je me souviens, on parle d'un Sénat élu. Or, non seulement je n'appuie pas ce projet de loi, mais je n'appuie même pas le rapport sur la modernisation du Sénat, puisque j'ai exprimé ma position minoritaire quand il a été adopté.

J'estime toutefois important que ce projet de loi soit soumis au Sénat. Ce serait l'occasion de le soumettre à l'ensemble des sénateurs, comme je crois que tous auraient dû participer à l'examen de cet autre projet de loi qui a été enterré par le Comité des affaires juridiques et constitutionnelles. Il aurait dû être battu pleinement au Sénat, qu'il soit constitutionnel ou non. C'est un principe très important. Il faudrait que tous les sénateurs participent à ce débat, il ne doit pas se limiter qu'à nous.

Je suis donc très favorable à l'idée que ce projet de loi soit débattu au Sénat, même si je ne l'appuie pas. Il doit faire l'objet d'une discussion au Sénat, c'est important.

Le vice-président : Je tiens à ajouter que même si nous recommandons dans notre rapport que le projet de loi ne soit pas adopté, notre rapport sera soumis au Sénat, ce qui ouvrira la porte à un débat sur le projet de loi et le rapport.

Le sénateur Tkachuk : Les gens pourraient vouloir y apporter des amendements.

Le vice-président : Bien sûr. Nous pouvons également le modifier ici.

Si nous recommandons que le projet de loi soit rejeté pour des raisons constitutionnelles, ce sera l'objet de notre rapport au Sénat. Le Sénat pourra ensuite juger de ce rapport comme bon lui semblera. Cela n'empêche en rien les sénateurs de s'exprimer sur le projet de loi.

Le sénateur Tkachuk : Je comprends cela.

The Deputy Chair: — on its objectivity and usefulness. It would be open to the Senate to refuse the report of the committee and to adopt the bill. Even though the report would be to not recommend the bill due to constitutional considerations, that would not prevent the Senate from ruling differently.

We've seen reports being set aside by the Senate on a majority vote and adopt different considerations. That has happened in the past. There are precedents that I could quote.

Senator Tardif: I want to commend the initiative of my honourable colleague Senator Mercer in having put this bill forward. I fully support the idea that the Senate must be more active in selecting its Speaker and there's a role for the Senate to play, and as we modernize the Senate we have to move forward.

However, I do believe that serious constitutional issues have been raised by witnesses. We heard from some of the witnesses who said that the bill would eliminate the Governor General's role and thereby the executive role in selecting and removing the Speaker. As well, the bill would reshape the constitutional features of the office of the Speaker itself.

In view of the testimony put forward by very expert witnesses, I do have constitutional doubts about this bill. In that sense, I feel I cannot support the bill. I certainly welcome the discussion, and the sixth report that the committee has put forward would allow that discussion to move forward.

As Senator Joyal has indicated, should the bill come back to the Senate saying that the bill is not put forward, it would be on the floor of the Senate for discussion.

[Translation]

Senator Bellemare: My comments are in keeping with what has been said before, especially by Senator Tardif. Expert witnesses testified, and told us that the bill raises important constitutional considerations. I do nevertheless thank Senator Mercer for having introduced this bill, which allowed us to debate the important Speakership of the Senate.

The sixth report, as you outlined it, could allow for debate of this question in committee of the whole. It would be good that everyone knows why the Special Senate Committee on Senate Modernization acted as it did, and we could further explain the constitutional issues this bill raises.

[English]

Senator McIntyre: Mr. Chairman, as you know, I lost my voice. I spoke on your motion last night on the National Portrait Gallery.

The Deputy Chair: It was too moving.

Le vice-président : ... sur son objectivité et son inutilité. Le Sénat sera libre de refuser le rapport du comité et d'adopter le projet de loi. Même si nous recommandions dans notre rapport de ne pas adopter ce projet de loi pour des raisons constitutionnelles, rien n'empêcherait le Sénat d'en décider autrement.

On a déjà vu des rapports balayés du revers de la main au Sénat par un vote majoritaire et le Sénat adopter d'autres orientations. C'est déjà arrivé. Je pourrais vous citer des précédents.

La sénatrice Tardif : Je souhaite féliciter mon collègue, le sénateur Mercer, d'avoir pris l'initiative de proposer ce projet de loi. J'appuie à 100 p. 100 l'idée que le Sénat participe plus activement au choix de sa présidence. Je crois que le Sénat a son rôle à jouer dans ce processus, puisque nous sommes en train de moderniser le Sénat.

Cependant, je conviens du sérieux des questions constitutionnelles que certains témoins ont soulevées. Nous avons entendu des témoins nous dire que ce projet de loi éliminerait le rôle du gouverneur général et par conséquent, le rôle de l'exécutif dans le choix ou la destitution de la présidence. De même, ce projet de loi modifierait les caractéristiques constitutionnelles de la fonction présidentielle elle-même.

À la lumière des témoignages de très grands spécialistes de la question, j'ai des doutes constitutionnels à l'égard de ce projet de loi. Je sens donc que je ne peux pas l'appuyer. Je considère toutefois la discussion bienvenue et je crois que le sixième rapport produit par le comité permettrait cette discussion.

Comme le sénateur Joyal l'a indiqué, si le comité devait recommander au Sénat de ne pas adopter ce projet de loi, il serait tout de même soumis au Sénat pour discussion.

[Français]

La sénatrice Bellemare : Je vais reprendre à peu près les mêmes arguments qui ont été avancés jusqu'à maintenant, en particulier ceux de la sénatrice Tardif. Des témoins experts ont comparu et nous ont dit que le projet de loi comportait des considérations constitutionnelles importantes. Malgré tout, je remercie le sénateur Mercer d'avoir présenté ce projet de loi et de nous permettre de débattre quand même de l'importance de la position du Président du Sénat.

Le sixième rapport, tel que vous en avez fait état, pourrait justement permettre le débat sur cette question en comité plénier. Il serait bon pour tout le monde de savoir pourquoi le Comité spécial sur la modernisation du Sénat a agi ainsi, et nous pourrions expliquer davantage les problèmes constitutionnels que ce projet de loi soulève.

[Traduction]

Le sénateur McIntyre : Monsieur le président, comme vous le savez, j'ai perdu la voix. J'ai pris la parole sur votre motion hier soir, sur le Musée du portrait du Canada.

Le vice-président : C'était trop touchant.

Senator McIntyre: I was so excited and so enthused about it that I lost my voice. That said, I'll be brief.

We have the sixth report and we have Bill S-213. We should bring this matter on the floor of the Senate for full debate. I intend to participate in the debate.

Senator Stewart Olsen: I'm not a constitutional expert, and I appreciate everyone's role in this, but I like this bill and want to see it come forward onto the floor because nothing ventured, nothing gained. We will never change anything if we stand in a ditch and say, "I don't want to do that because it may be unconstitutional." We had witnesses who came down on both sides.

So I think we should proceed with this. I don't think we should try to influence the debate on the floor. I think the report and the bill should come forward for a fulsome debate to show that we really are trying to modernize this place.

[Translation]

Senator Ringuette: Even though I am not a permanent member of this committee, please be assured that I read with great interest all of the deliberations that are sent to my office by the clerk.

First, I would like to point out that had it not been for Senator Mercer and his perseverance in wanting to include the election of our Speaker, I doubt that the Special Senate Committee on Senate Modernization would have focused on that point. I want to congratulate Senator Mercer for his perseverance in wanting to include the election of our Speaker in the modernization process of our institution. I totally agree with those who support the idea that all of the senators must have the opportunity to debate both motions and vote on them in a fully democratic House.

I think that Senator Mercer's wishes as to the election of our Speaker will soon be granted. There is also the other process, as suggested in the sixth report of the Special Senate Committee on Senate Modernization, which would involve choosing five names to put on a list to be submitted to the Prime Minister, who would then do his homework, in consultation with the Governor General. I maintain that we should refer the bill we have before us, without amendment, so that it can be debated and voted on.

Senator Dupuis: I totally agree that both options should be sent for discussion, that is to say the report of the committee and the bill that is before us. We have heard the opinions of constitutional experts. I was struck by one thing, however. In the discussions I attended since I became a member of the committee, there was no broad debate on clause 2 of the bill, which bears on the voting mechanism in the Senate that would change radically. For that reason, I think everyone should have the opportunity of taking part in the debate in the Senate.

Le sénateur McIntyre : J'étais tellement emballé que j'en ai perdu la voix. Je serai donc bref.

Il y a le sixième rapport et il y a le projet de loi S-213. Nous devrions saisir le Sénat de cette question pour qu'elle soit débattue en profondeur. J'ai l'intention de participer à ce débat.

La sénatrice Stewart Olsen : Je ne suis pas une constitutionnaliste, et j'apprécie le rôle que chacun joue dans tout cela, mais j'aime ce projet de loi et j'aimerais qu'il soit soumis au Sénat, parce que si l'on n'essaie rien, on n'arrivera à rien. Nous n'arriverons jamais à changer quoi que ce soit si nous restons dans les tranchées et que nous avons peur de faire quoi que ce soit parce que ce pourrait être non constitutionnel. Nous avons entendu des témoins défendre les deux positions.

Je crois donc que nous devrions laisser ce projet de loi suivre son cours. Je ne crois pas que nous devrions essayer d'influencer le débat sur le parquet. Je pense que le rapport et le projet de loi devraient faire l'objet d'un débat à part entière, question de montrer que nous essayons vraiment de modifier cette institution.

[Français]

La sénatrice Ringuette : Même si je ne suis pas membre permanente de ce comité, soyez assurés que je lis avec beaucoup d'intérêt toutes les délibérations qui sont envoyées à mon bureau par le greffier.

En premier lieu, j'aimerais souligner que, n'eût été du sénateur Mercer et de sa persévérance quant à l'élection du Président du Sénat, je doute que le Comité spécial sur la modernisation du Sénat ait porté attention à cet élément. Je tiens à féliciter le sénateur Mercer pour sa persévérance à inclure l'élection de notre Président dans le processus de modernisation de notre institution. Je suis tout à fait d'accord avec ceux qui appuient l'idée que l'ensemble des sénateurs doivent avoir l'occasion de débattre des deux propositions et de voter sur celles-ci dans une Chambre tout à fait démocratique.

Je crois que, d'ici peu, les vœux du sénateur Mercer quant à l'élection de notre présidence seront exaucés. Il y a aussi la voie intérimaire, comme le suggère le sixième rapport du Comité spécial sur la modernisation du Sénat, concernant l'élection de cinq noms à inscrire sur une liste destinée à être envoyée au premier ministre qui, en consultation avec le gouverneur général, fera ses devoirs. Je maintiens que nous devrions envoyer, pour débat et vote, le projet de loi que nous avons devant nous sans amendement.

La sénatrice Dupuis : Je suis tout à fait d'accord à ce qu'on renvoie, pour discussion, les deux options, soit le rapport du comité et le projet de loi qui est devant nous. Je suis consciente que nous avons reçu l'avis d'experts constitutionnels. Toutefois, une chose m'a frappée. Dans les délibérations auxquelles j'ai assisté depuis que j'ai été nommée membre du comité, il n'y a pas eu de grandes discussions sur l'article 2 du projet de loi, qui traite du mécanisme du vote au Sénat qui changerait radicalement. En ce sens, je crois que tout le monde devrait avoir l'occasion de participer au débat en Chambre.

Senator Forest: It seems clear that the bill addresses both the letter and the spirit of the objectives we seek. I am in favour of greater autonomy in the Senate as regards our participation in choosing or electing the Speaker of the Senate. I am not a constitutional expert, but we are studying the bill clause-by-clause, and I must admit that I find clause 1 very problematical. I would agree that we refer both scenarios to the Senate, that is to say the motion included in the sixth report of the Special Senate Committee on Senate Modernization, and the proposal contained in Bill S-213. That would be in keeping with our objective of having the Chamber as a whole involved in the election, or in recommendations. It would be consistent to proceed that way.

What has concerned me somewhat since I got here is our habit of postponing points on the agenda. If we want to achieve a certain modernization and make things move forward, some day we are going to have to make decisions and choose some positions. Rome was not built in a day, but at a certain point you have to make a start. If we choose the option of presenting to all of our colleagues in the Chamber one or two scenarios, either that of Bill S-213 or the recommendation in the sixth report, eventually we will make a decision on that matter. However, perhaps I am not yet patient enough, since I have not been in this institution very long, but I find that we cheerfully defer many decisions.

Senator Gagné: I want to echo the comments made by other senators as to the merits of the bill. I use the word “merits” because it is important to look at the issue from different perspectives. This allows us to broaden the debate on a matter of importance, that of giving ourselves the capacity to choose our Speaker.

Having taken part in the debate and heard the witnesses, I have concluded that the bill should be improved or that we should find some other way of taking part in the appointment of our Speaker. I agree with Senator Tkachuk that it is important that this debate be held in the Senate.

I'd like to add something else. How can we organize the debate around this bill and the report so that it can lead to the topic of the Senate Speakership? I am asking the question.

[English]

The Deputy Chair: Are there any other interventions?

I would like to give a summary. There are three options. The first one is that we report the bill without amendment. The second option is that we report the bill with amendment. The third one is that we recommend that the bill not be proceeded with due to constitutional considerations, but that does not prevent the Senate at all from discussing the bill and the

Le sénateur Forest : Il est clair que la lettre et l'esprit des objectifs que nous visons sont inclus dans le cadre de cette proposition législative. J'adhère à l'idée d'avoir au Sénat une autonomie plus grande quant à la participation ou à l'élection du Président de la Chambre. Je ne suis pas constitutionnaliste, mais si on tient un vote article par article, je dois vous avouer que l'article 1 me pose un sérieux problème. Je serais d'accord à ce qu'on soumette les deux scénarios à la Chambre, soit la proposition incluse dans le sixième rapport du Comité spécial sur la modernisation du Sénat et la proposition du projet de loi S-213. Ce faisant, nous poursuivons notre objectif que ce soit la Chambre dans son ensemble qui procède à l'élection, ou sous une forme de recommandation. Il serait donc cohérent de procéder ainsi.

Ce qui m'inquiète un peu, depuis que je suis ici, c'est l'habitude que nous avons de reporter les articles à l'ordre du jour. Si on veut arriver à une certaine modernisation et faire avancer les choses, il faudra un jour prendre des décisions et statuer sur des positions. Paris ne s'est pas bâtie en un jour, mais à un moment donné, il faut faire un pas. Si on choisit l'option de présenter à l'ensemble des collègues en Chambre l'un des deux scénarios, soit celui du projet de loi S-213 ou ce qui est recommandé dans le sixième rapport, éventuellement, on finira par statuer sur cette question. Cependant, peut-être n'ai-je pas acquis suffisamment de patience, étant donné ma jeunesse en cette institution, mais je trouve qu'on reporte allègrement beaucoup de décisions.

La sénatrice Gagné : Je fais écho aux propos des autres sénateurs quant au mérite du projet de loi. Je parle de mérite, parce qu'il est important de se poser la question sous différentes perspectives. Cela nous permet d'élargir le débat autour d'une question d'importance, soit celle de se doter d'une capacité à choisir notre Président.

Ayant participé au débat, lors de la présentation des témoins, je me rends compte que le projet de loi devrait être amélioré, ou bien on devrait s'y prendre d'une autre façon pour participer à la nomination d'un Président. Je souscris aux propos du sénateur Tkachuk selon lesquels il est important que ce débat se tienne au Sénat.

J'aimerais ajouter un autre élément. Comment pouvons-nous organiser le débat autour de ce projet de loi et du rapport, de sorte que nous soyons en mesure de trouver un fil conducteur quant à la question du Président du Sénat. C'est une question que je pose.

[Traduction]

Le vice-président : Y a-t-il d'autres sénateurs qui souhaitent intervenir?

Je vous fais un résumé. Il y a trois options. La première est de faire rapport du projet de loi sans amendements. La seconde est de faire rapport du projet de loi modifié. La troisième est de recommander que le projet de loi ne soit pas adopté pour des raisons constitutionnelles, mais cela n'empêcherait en rien le Sénat de discuter du projet de loi et des considérations

constitutional considerations. The Senate can dispose of the report of the committee the way it wants, considering that it already has the motion proposing the sixth report, which deals, of course, with the previous recommendation of this committee.

[*Translation*]

Senator Dupuis: I would like some clarification on each of the options. I want to be certain that I understood correctly. If we report the bill without amendments, are we reporting the fact that we did not vote in favour of the bill, but that we are reporting it without amendment?

The Deputy Chair: If we report the bill without amendment, I must submit the bill to a clause-by-clause vote. Consequently, if the bill is adopted in that context, it is then referred to the Senate as having been passed by the committee. At that point the bill goes to third reading in the Senate.

[*English*]

Senator McCoy: I apologize, but I'm a bit confused.

I will say straight out that I think this bill should go back to the Senate for debate. I don't know if anyone has an amendment here. If they do, I would be happy for us to entertain that amendment, vote on it here and then send it back with amendments. But, one way or the other, I believe this bill should be reported back to the Senate with or without amendments from the committee because I agree with those of you who have spoken that all senators should have an opportunity.

Having said that so you know where I'm coming from, in order to do that, we have to do clause by clause. How do we start this clause-by-clause process? I'm a little confused as to where we are on the agenda for today.

The Deputy Chair: I'm sorry that you were not there when I made my introductory remarks.

Senator McCoy: I was listening next door.

The Deputy Chair: I reminded honourable senators that there are three options on the table of the committee. The first one is to report the bill without amendment. If we do that, we have to adopt the bill clause by clause.

The second option is to adopt the bill with amendments. The chair calls each clause of the bill, and honourable senators who have amendments can then propose the amendments, and we will vote on them. We then vote on the clauses, and the chair will be instructed to report the bill with the amendments.

constitutionnelles. Le Sénat pourra prendre la décision qu'il veut sur le rapport du comité, compte tenu qu'il a déjà la motion proposant le sixième rapport du comité, qui porte évidemment sur la recommandation faite précédemment par le comité.

[*Français*]

La sénatrice Dupuis : J'ai une question de clarification sur chacune des options. Je veux être certaine de bien comprendre. Si on fait rapport sans amendement, fait-on rapport du fait qu'on ne s'est pas prononcé en faveur du projet de loi, mais qu'on fait rapport sans l'avoir amendé?

Le vice-président : Si nous faisons rapport du projet de loi sans amendement, je dois soumettre le projet de loi au vote article par article. Par conséquent, si le projet de loi est adopté dans ce contexte, il est référé au Sénat comme ayant été adopté par le comité. À ce moment-là, évidemment, le projet de loi est présenté à l'étape de la troisième lecture au Sénat.

[*Traduction*]

La sénatrice McCoy : Je m'excuse, mais je suis un peu confuse.

Je dirai d'emblée que je crois que ce projet de loi devrait être renvoyé au Sénat pour qu'il en débattenne. Je ne sais pas si quelqu'un a un amendement à proposer ici. Le cas échéant, je serais contente que nous l'examinions, que nous nous prononcions par vote, puis que nous renvoyions le projet de loi modifié au Sénat, mais quoi qu'il en soit, je crois que le comité devrait faire rapport au Sénat du projet de loi avec ou sans amendements, parce que je suis d'accord avec ceux et celles qui ont dit que tous les sénateurs devraient avoir l'occasion de se prononcer sur ce projet de loi.

Cela dit, pour que vous ayez une idée de ma position, je crois que pour ce faire, nous devons procéder à l'étude article par article du projet de loi. Comment pouvons-nous la commencer? Je suis un peu confuse quant à l'ordre du jour d'aujourd'hui.

Le vice-président : Je suis désolé que vous n'étiez pas là pendant mon mot d'introduction.

La sénatrice McCoy : Je vous écoutais de l'autre côté de la porte.

Le vice-président : J'ai rappelé aux honorables sénateurs qu'il y a trois options qui se présentent au comité. La première consisterait à faire rapport du projet de loi sans amendement. Si c'est ce que nous choisissons de faire, nous devrions adopter le projet de loi lors de l'étude article par article.

La deuxième option serait d'apporter des amendements au projet de loi, puis de l'adopter. Le président soumettrait alors chaque article du projet de loi au comité, et les honorables sénateurs qui ont des amendements à proposer pourraient le faire, après quoi nous nous prononcions par vote. Nous voterions ensuite sur chaque article, puis le président serait instruit de faire rapport du projet de loi modifié au Sénat.

The third option is that on the basis of what we have heard from witnesses in relation to the constitutional doubts that are inherent in that bill, we will not recommend that the bill be proceeded with due to constitutional considerations.

Senator McCoy: Is that the question you've put to the table, chair?

The Deputy Chair: No, that's not the question I have been putting. We have done a tour around the table to have a feeling of where the consensus lies before I push the bill on you and call the first clause. The exchange of views was to try to find a consensus. That's what the chair has done so far.

Does that answer your question, senator?

Senator McCoy: What is the next step, Mr. Chair?

The Deputy Chair: The next step is that I tour the table to try to have a consensus emerge from the three options that I have proposed.

Senator Greene: I would favour option 1 but with observations, and one of those observations would be the constitutional issues that we are in doubt about.

The other one for me is a statement or something to underline the intent of the committee, which is found essentially in Modernization report No. 6.

With observations like that, I prefer option 1.

The Deputy Chair: That's a very clear position.

Senator Ringuette: Senator Greene has just echoed what I wanted to make sure that we have the option to do if we do clause by clause, and that the ability for this committee to have an observation in our report. I think that would clarify the position of the committee right now.

The Deputy Chair: Thank you.

Are there other comments?

[Translation]

Senator Dupuis: Thank you for helping me to understand the process in Senate committee meetings. I would like another clarification, if I may.

Is the third option to report on the fact that the bill should not be studied in the Senate?

The Deputy Chair: No, not at all.

Senator Dupuis: So does the third option mean that we have decided to not proceed to clause-by-clause study of the bill in committee for various reasons, such as the comments made by Senator Greene, and other reasons regarding the constitutionality of the bill? Do I understand correctly that that is the third option?

The Deputy Chair: Exactly.

La troisième option serait de recommander, sur la base des témoignages que nous avons recueillis d'experts qui ont soulevé des doutes constitutionnels inhérents au projet de loi, de ne pas adopter ce projet de loi pour des raisons constitutionnelles.

La sénatrice McCoy : Est-ce la question que vous nous soumettez, monsieur le président?

Le vice-président : Non, ce n'est pas la question que je vous soumetts. Nous avons fait un tour de table pour avoir une idée du consensus qui se dégagerait avant que je ne vous soumette le projet de loi et son premier article. Cet échange de points de vue visait à essayer de trouver un consensus. C'est ce que la présidence a fait jusqu'ici.

Est-ce que cela répond à votre question, sénatrice?

La sénatrice McCoy : Quelle est la prochaine étape, monsieur le président?

Le vice-président : La prochaine étape consiste à faire un tour de table pour essayer de parvenir à un consensus concernant les trois options que je vous ai exposées.

Le sénateur Greene : Je serais en faveur de la première option, mais j'y annexerais des observations, et celles-ci porteraient sur les enjeux constitutionnels qui soulèvent des doutes.

J'aimerais également que nous ajoutions quelque chose pour rappeler l'intention du comité, qui est présentée essentiellement dans le rapport numéro six sur la modernisation.

Avec ce genre d'observations, je préférerais la première option.

Le vice-président : C'est une position très claire.

La sénatrice Ringuette : Le sénateur Greene vient d'exprimer ce que je souhaite, c'est-à-dire que si nous effectuons l'étude article par article, le comité pourrait inclure des observations à son rapport. Je pense que cela viendrait clarifier la position actuelle du comité.

Le vice-président : Merci.

Y a-t-il d'autres observations?

[Français]

La sénatrice Dupuis : Merci de m'aider à comprendre le processus à suivre lors des séances des comités du Sénat. J'aimerais obtenir un autre éclaircissement, si vous me le permettez.

La troisième option vise-t-elle à faire rapport du fait que le projet de loi ne devrait pas être étudié au Sénat?

Le vice-président : Non, pas du tout.

La sénatrice Dupuis : Est-ce qu'on veut dire alors, dans la troisième option, que nous avons décidé de ne pas procéder à l'étude article par article du projet de loi au sein du comité pour diverses raisons, telles les observations du sénateur Greene et d'autres raisons qui concernent la constitutionnalité du projet de loi; s'agit-il bien là de la troisième option?

Le vice-président : Exactement.

Senator Dupuis: Perfect, in that case my choice is the third option.

[English]

The Deputy Chair: Are there any other comments by honourable senators?

[Translation]

Senator Forest: We have to be coherent in what we do. In order to be coherent, in my opinion, if clause-by-clause study of Bill S-213 is on the committee's agenda and if we want to draw the attention of the entire Senate to the debate around this bill, we have to adopt it as is, clause-by-clause, because we have to follow our rules.

We have to remember — it's a matter of consistency — that the entire Special Senate Committee on Senate Modernization did adopt the sixth report that outlined another avenue to take us toward greater autonomy in the appointment of the Speaker of the Senate.

In summary, if we don't want to be inconsistent, the committee should do the clause-by-clause study of the bill as it stands and report it to the Senate. It is relevant in light of certain comments that were made, and certain concerns, and we should not forget that we did, prior to this, analyze and discuss and adopt the sixth report, which suggested another avenue.

In my opinion, we have to submit this to the entire Senate and put forward the fact that the ultimate objective is to obtain greater autonomy in electing the Speaker of the Senate. In that spirit, we have the sixth report of the Special Committee, and on the other hand, we have Bill S-213 which was presented by one of our eminent colleagues. So we have those two choices.

Senator Bellemare: I'm starting to be a bit confused by our options. After having heard the arguments put forward today, I want to thank Senator Mercer for all of the work he has done on this issue.

That said, we did work previously in committee and we produced our sixth report. This work was done, it must be acknowledged, under the constraint that our recommendations should not lead to constitutional change. That was the mandate of our committee, and we even wondered why this study had been referred to the committee, since we are supposed to examine this in light of the current constitutional context.

I am very much in favour of Bill S-213, but at the same time I feel uncomfortable with studying it clause-by-clause to then present it to the Senate for debate. I feel uncomfortable with doing that. We have to find a way of submitting the bill to the entire Senate while highlighting all of the work that has been done

La sénatrice Dupuis : C'est parfait, alors mon choix s'arrête sur la troisième option.

[Traduction]

Le vice-président : Les honorables sénateurs ont-ils d'autres observations à faire?

[Français]

Le sénateur Forest : Il nous faut faire preuve d'une certaine cohérence en ce qui a trait à notre démarche. Pour faire preuve de cohérence, selon moi, si l'étude article par article du projet de loi S-213 est à l'ordre du jour du comité et que nous désirons porter le débat entourant ce projet de loi à l'attention de l'ensemble du Sénat, il nous faut l'adopter tel quel, article par article, parce qu'il faut le faire selon nos règles.

Il faut se rappeler — c'est une question de cohérence — que l'ensemble du Comité spécial sur la modernisation a tout de même adopté le sixième rapport qui faisait état d'une autre avenue pour cheminer vers une plus grande autonomie quant à la nomination du Président du Sénat.

En somme, si nous ne voulons pas être incohérents, le comité devrait procéder à l'adoption article par article du projet de loi comme tel et en faire rapport au Sénat. C'est pertinent, selon certains commentaires qui ont été émis quant à certaines préoccupations, et il ne faut pas oublier que nous avons procédé, au préalable, à l'analyse, à la discussion et à l'adoption du sixième rapport qui, lui, privilégiait une autre voie.

Selon moi, il faut interpeller nos collègues de l'ensemble du Sénat en faisant valoir que l'objectif ultime est d'obtenir une plus grande autonomie quant à la nomination du Président du Sénat. Dans cet esprit, nous disposons du sixième rapport du Comité spécial sur la modernisation d'un côté, et nous disposons, de l'autre côté, du projet de loi S-213 qu'a proposé un éminent collègue. Nous disposons donc de ces deux choix.

La sénatrice Bellemare : Je commence à être un peu mélangée parmi nos options. Après avoir entendu les arguments énoncés aujourd'hui, je tiens à remercier le sénateur Mercer pour tout le travail qu'il a effectué sur cette question.

Cela dit, nous avons au préalable accompli des travaux au sein du comité et nous avons produit un sixième rapport. Ces travaux se sont effectués — il faut bien le dire — sous la contrainte que nos recommandations ne devaient pas soulever de changements constitutionnels. C'était là le mandat de notre comité, et nous nous sommes même demandé pourquoi cette étude avait été renvoyée au comité, puisque nous sommes censés faire notre réflexion en fonction du contexte constitutionnel actuel.

Je suis très favorable au projet de loi S-213, mais en même temps, je me sens mal à l'aise de procéder à son étude article par article pour ensuite le présenter au Sénat afin d'en débattre. Je me sens mal à l'aise de faire cela. Il faut trouver une façon de présenter le projet de loi à l'ensemble du Sénat, en soulignant tout

by Senator Mercer, and say that we generally support the broad principles, but that in studying the clauses in detail, we did work that led us to the sixth report of the committee.

In that context, we are referring the bill to the entire Senate and reporting on what we heard from the experts who came here to provide their opinion. I am leaning toward the third option.

[English]

Senator McCoy: I'm somewhat on the same point but maybe come to a defendant conclusion. Technically, this is what has happened. We had an order of reference from the Senate of Canada, the full Senate, which created this special committee and gave us a mandate to come back with recommendations for modernizing the Senate without any changes to the existing Constitution. We have followed that mandate, and we put out report No. 1.

This committee received a totally separate order of reference, and that was to study Bill S-213. That's what we're engaged in here today. Technically, there is no inconsistency in what we are doing.

Who knows what we would have said on our first report about the speakership if we hadn't been constrained by the order of reference that the Senate has given us as to staying within the existing Constitution, and, in an abundance of caution, we did. So I don't see that there is a conflict. It is two different pathways.

Typically, we rarely kill bills at committee. I think there's a sufficiently broad interest in this subject that I would like to see all 100 senators — there are five vacancies at the moment — have a chance to listen to a broader discussion on these subjects. The way to do that is to go through clause by clause, no amendments, report back, and that gets us to third reading of this bill which allows a fulsome debate on the floor of the Senate.

[Translation]

Senator Cormier: First, I want to thank you for your welcome. I am replacing Senator Dean today. I would like to know how the debate will unfold in the Senate if we adopt the bill clause-by-clause, and if we send it without doing the clause-by-clause study. How will the debate in the Senate take place?

Deputy Chair: The debate is open to all of the senators who wish to debate the bill as a whole, or any aspect of it. Individual senators may propose an amendment if they have a problem with a clause. They can also add something to the bill to make it more understandable. There are no limits placed on the debate.

le travail qui a été fait par le sénateur Mercer, et en disant qu'on en appuie généralement les grands principes, mais que, dans le détail de l'étude article par article, nous avons fait des travaux qui ont abouti au sixième rapport du comité.

Dans ce contexte, nous renvoyons le projet de loi à l'ensemble de la Chambre et nous faisons rapport de ce que nous avons entendu de la part des experts qui sont venus se prononcer. Ce serait donc plutôt la troisième option que je privilégierais.

[Traduction]

La sénatrice McCoy : Je suis à peu près du même avis, sauf que je n'en tire pas la même conclusion. Techniquement, voici ce qui se passe. Le Sénat du Canada, soit l'ensemble des sénateurs, a adopté un ordre de renvoi afin de créer ce comité spécial et nous a donné le mandat de lui faire des recommandations pour moderniser le Sénat sans modifier la Loi constitutionnelle. Nous avons respecté ce mandat et publié notre premier rapport.

Le comité a ensuite reçu un ordre de renvoi totalement séparé concernant l'étude du projet de loi S-213. C'est ce que nous faisons aujourd'hui. Techniquement, il n'y a pas d'incohérence dans ce que nous faisons.

Qui sait ce que nous aurions pu dire dans notre premier rapport sur la présidence si nous n'avions pas été contraints par l'ordre de renvoi adopté par le Sénat de respecter la Loi constitutionnelle existante, et c'est ce que nous avons fait, en exerçant la plus grande prudence. Je ne vois donc pas de conflit là. Ce sont deux voies différentes.

Il est rare qu'un comité tue un projet de loi. Je crois que cette question suscite suffisamment d'intérêt pour que les 100 sénateurs — il y a cinq postes vacants en ce moment — aient la chance d'entendre la discussion générale sur le sujet. Pour cela, nous devons effectuer l'étude article par article du projet de loi, n'y apporter aucun amendement, en faire rapport au Sénat, puis en arriver à l'étape de la troisième lecture, qui permettrait un débat en profondeur à la chambre.

[Français]

Le sénateur Cormier : D'abord, j'aimerais vous remercier de votre accueil. Je remplace le sénateur Dean aujourd'hui. J'aimerais savoir comment se dérouleront les débats en Chambre si on adopte le projet de loi article par article ou si on renvoie le projet de loi sans en faire l'étude article par article. Comment cela se traduira-t-il en Chambre sur le plan du débat?

Le vice-président : Le débat est ouvert à tous les sénateurs qui souhaitent débattre de l'ensemble du projet de loi ou d'un aspect ou de l'autre du projet de loi. Les sénateurs, individuellement, peuvent proposer un amendement si une disposition ne leur convient pas. Ils peuvent également ajouter une précision au projet de loi pour en faciliter la compréhension. Le débat n'a pas de limite.

Once the committee has reported it, the Senate proceeds as it sees fit. Consequently, the subject of the report, which was Bill S-213, will also be submitted to the Senate. The senators will intervene according to what seems pertinent to them. We cannot in any way tell senators not to debate the text of Bill S-213 if the committee points out in its report that it cannot pass it for constitutional reasons. The Senate may arrive at quite another majority decision.

Senator Cormier: Thank you for those clarifications, Mr. Deputy Chair.

Senator Bellemare: I have a question with regard to what I just heard, the expression “kill the bill”. That sounds pretty extreme. No one intends to “kill the bill”. If we have to do the clause-by-clause study in order not to “kill” it, we will do so, but there is another avenue which is to submit it to the entire Senate so that it can be debated. . . that is how I understood it.

Senator Cormier: That is why I was proposing that.

Senator Bellemare: What I understand is that we would like to see it debated in the Senate without rejecting it nor voting it through. That seems to be the position. However, we don't want to “kill” it.

The Deputy Chair: No, I think there's no intention of preventing the Senate from debating the bill on the basis of the committee's report. The Senate may in all freedom dispose of the committee's report and reopen the debate at all levels. There is no doubt about that.

[English]

Senator Tkachuk: I say we go to clause by clause and observations and get this show on the road.

The Deputy Chair: It is moved by Senator Tkachuk that this committee move to clause-by-clause consideration of Bill S-213.

Is it agreed honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chair: Is it agreed that the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chair: Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chair: Shall clause 2 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chair: Shall clause 3 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chair: Shall clause 4 carry?

Une fois que le comité a fait rapport, le Sénat procède comme il l'entend. Par conséquent, l'objet du rapport, soit le projet de loi S-213, est également présenté au Sénat. Les sénateurs doivent donc intervenir selon ce qui leur est à propos. Il n'y a pas lieu, de quelque manière que ce soit, d'imposer aux sénateurs de ne plus débattre du texte de loi S-213 si le comité souligne dans son rapport qu'il ne peut pas l'adopter en raison de questions constitutionnelles. Le Sénat peut tout à fait prendre une autre décision majoritaire.

Le sénateur Cormier : Merci de ces précisions, monsieur le vice-président.

La sénatrice Bellemare : J'ai une question liée à ce que je viens d'entendre quant à l'expression « tuer le projet de loi ». Ce sont là de grands mots. Personne n'a l'intention de « tuer le projet de loi ». S'il faut l'examiner article par article pour ne pas le « tuer », on le fera, mais s'il y a une autre avenue, comme celle de le soumettre à l'ensemble de la Chambre pour qu'il fasse l'objet d'un débat...moi, c'est ainsi que je l'ai compris.

Le sénateur Cormier : C'est pour cela que je le proposais.

La sénatrice Bellemare : Ce que je comprends, c'est qu'on aimerait en débattre en Chambre, sans toutefois le rejeter ni le voter. C'est un peu cela. Cependant, on ne veut pas le « tuer ».

Le vice-président : Non, je crois qu'il n'y a aucune intention d'empêcher la Chambre de débattre du projet de loi sur la base du rapport du comité. Le Sénat peut disposer, en toute liberté, du rapport du comité et rouvrir le débat à tous les niveaux. Il n'y a aucun doute là-dessus.

[Traduction]

Le sénateur Tkachuk : J'opterais pour qu'on en fasse l'étude article par article, qu'on fasse des observations, puis qu'on laisse la discussion se poursuivre.

Le vice-président : Il est proposé par le sénateur Tkachuk que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-213.

Est-ce convenu, honorables sénateurs?

Des voix : D'accord.

Le vice-président : Êtes-vous d'accord pour suspendre l'adoption du titre?

Des voix : D'accord.

Le vice-président : L'article 1 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le vice-président : L'article 2 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le vice-président : L'article 3 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le vice-président : L'article 4 est-il adopté?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chair: Shall clause 5 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chair: Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chair: Shall the bill carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: On division.

The Deputy Chair: On division.

I want to register my vote. I would like that the minutes reflect that I'm opposed, personally. I said it, honourable senators, after you all voted.

Senator Tkachuk: So you're on division?

The Deputy Chair: On division.

An Hon. Senator: I voted on division as well.

The Deputy Chair: Does the committee wish to consider appending observations to the report?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chair: I'm open to suggestions for the observations.

Senator Greene: I have two. One is that we have a statement — I'm not going to write it — which expresses our interest and doubt about the constitutionality of the bill. The second is to remind the Senate about the existence of our Modernization report No. 6, which outlines the intent we have that senators participate in the selection of a Speaker.

Senator Tkachuk: I would like to add a third.

The Deputy Chair: I have to recognize you, Senator Tkachuk, for the purposes of the minutes of the committee so your intervention appears under your name.

Yes, Senator Tkachuk?

Senator Tkachuk: We should make note that we're all in agreement that this be debated by the full Senate and that our support does not mean that we necessarily approve that it be voted on by a majority in the Senate but that it be debated in the Senate.

The Deputy Chair: It will be noted. Mr. Spano from the Library of Parliament has taken note of the comments of Senator Tkachuk.

Senator Ringuette: I would like to second the three comments that have been made.

The Deputy Chair: I understand that there's consensus around the table on those observations.

Des voix : D'accord.

Le vice-président : L'article 5 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le vice-président : Le titre est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le vice-président : Le projet de loi est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Des voix : Avec dissidence.

Le vice-président : Avec dissidence.

Je tiens à ce que mon vote soit consigné au compte rendu. J'aimerais qu'il soit inscrit que je m'y oppose, personnellement. Honorables sénateurs, je l'ai dit après que vous ayez tous voté.

Le sénateur Tkachuk : Vous exprimez votre dissidence?

Le vice-président : Oui.

Une voix : J'ai moi aussi exprimé ma dissidence.

Le vice-président : Est-ce que le comité veut annexer des observations au rapport?

Des voix : Oui.

Le vice-président : J'attends vos propositions pour ces observations.

Le sénateur Greene : J'en ai deux. J'aimerais d'abord que nous exprimions notre intérêt et nos doutes quant à la constitutionnalité du projet de loi — et je n'en proposerai pas le libellé exact. La deuxième viserait à rappeler au Sénat l'existence de notre sixième rapport sur la modernisation, qui expose notre intention que les sénateurs participent au choix de la présidence.

Le sénateur Tkachuk : J'aimerais ajouter une troisième observation.

Le vice-président : Je dois vous donner la parole, sénateur Tkachuk, pour le compte rendu du comité, afin que votre intervention apparaisse sous votre nom.

Oui, sénateur Tkachuk?

Le sénateur Tkachuk : Nous devrions souligner que nous sommes tous d'accord pour dire que cette question devrait faire l'objet d'un débat au Sénat en assemblée plénière et que notre appui ne signifie pas que nous approuvons nécessairement l'idée que ce projet de loi soit adopté à la majorité au Sénat, mais que nous croyons qu'il doit faire l'objet d'un débat au Sénat.

Le vice-président : Ce sera souligné. M. Spano, de la Bibliothèque du Parlement, a pris note de vos observations, sénateur Tkachuk.

La sénatrice Ringuette : J'aimerais appuyer les trois observations qui ont été faites.

Le vice-président : J'en comprends qu'il y a consensus autour de la table sur ces observations.

[Translation]

Senator Dupuis: I would like you to repeat the third option. If the text of the bill is debated in the Senate, that does not mean that we agree with the content of the bill.

[English]

Senator Tkachuk: Exactly.

The Deputy Chair: That's essentially what Senator Tkachuk has been stating.

Senator Mercer: I would like to thank everyone for their participation in the debate.

The Deputy Chair: I have not been authorized to report the bill, so if you want to wait until I put that question to the committee, it will be more fair, Senator Mercer.

Are there any other observations before I move the report?

[Translation]**Senator Gagné:** May we add a comment on the organization of the debate concerning the appointment? To follow up on what Senator Greene said, we have a comment with regard to the bill and the sixth report. How can we organize the debate around the same topic?

[English]**The Deputy Chair:** As we say in legal language, that might be *ultra petita*, meaning it was beyond what we have been asked by the Senate to report.

Once the bill is on the floor of the Senate, the Senate can dispose of the bill any way it wants, and any senator can stand up and propose a way to organize the debates so there is a different way of proceeding with this bill than usual. At this stage, I think it would be over our responsibility to recommend how to organize the debate in the chamber.

Are there any other comments?

Can I have a motion to instruct the steering committee to prepare the observations on the basis of the three points proposed by the senators so that the chair will be in a position to report?

So moved by Senator McIntyre and supported by Senator Forest.

Is it agreed that I report the bill to the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chair: Thank you, honourable senators.

I now recognize Senator Mercer.

Senator Mercer: Colleagues, I would like to thank all of you for your participation in the debate. I look forward to the debate on the floor of the chamber.

[Français]

La sénatrice Dupuis : J'aimerais qu'on répète la troisième option. Si le texte de loi doit être débattu au Sénat, ce n'est pas une indication que les gens sont d'accord avec le contenu du projet de loi.

[Traduction]

Le sénateur Tkachuk : Exactement.

Le vice-président : C'est essentiellement ce que disait le sénateur Tkachuk.

Le sénateur Mercer : Je tiens à vous remercier pour votre participation au débat.

Le vice-président : Je n'ai pas encore été autorisé à faire rapport du projet de loi, alors il vaudrait mieux attendre que je pose la question au comité, sénateur Mercer.

Mais tout d'abord, y a-t-il d'autres observations?

[Français]

La sénatrice Gagné : Peut-on ajouter une observation sur l'organisation du débat entourant la nomination? Pour reprendre les propos du sénateur Greene, on a une observation par rapport au projet de loi et au sixième rapport. Comment peut-on organiser le débat autour du même sujet?

[Traduction]

Le vice-président : Comme on le dit dans le langage juridique, cela pourrait être *ultra petita*, ce qui signifie que cela dépasserait la portée de notre mandat.

Une fois que le Sénat est saisi du projet de loi, il peut en faire ce qu'il veut, et n'importe quel sénateur peut se lever et proposer une façon d'organiser les débats. On pourra donc procéder différemment dans le cas de ce projet de loi. Pour l'instant, je pense que cela irait au-delà de notre mandat de recommander la façon dont se déroulera le débat au Sénat.

Y a-t-il d'autres observations?

Puis-je avoir une motion visant à demander au comité directeur de rédiger les observations à la lumière des trois points proposés par les sénateurs, de sorte que le président puisse en faire rapport?

Le sénateur McIntyre en fait la proposition, appuyé par le sénateur Forest.

Êtes-vous d'accord pour que je fasse rapport de ce projet de loi au Sénat?

Des voix : D'accord.

Le vice-président : Merci, honorables sénateurs.

Je cède maintenant la parole au sénateur Mercer.

Le sénateur Mercer : Chers collègues, j'aimerais tous vous remercier de votre participation au débat. Je suis impatient de tenir ce débat au Sénat.

This is an important bill. I'm sure that the media will say it's "inside baseball" because it's us talking about ourselves. The restraint put on this committee by the chamber of excluding a look at the Constitution in our deliberations initially, I think this is an opportunity for us to get around that restriction, and I won't have the debate again when it comes back to the chamber.

I really appreciate the sincerity and the frankness of the debate, and I look forward to an even livelier one at third reading.

The Deputy Chair: The clerk drew my attention to something. There is a will that the report be tabled as soon as possible, and since Senator McInnis is absent and has not participated in the exchange we have had this morning, can I ask the Tory senators to identify which senator we could invite to be temporarily part of the steering committee to vet the observations of the text to be submitted. I'm looking at Senator Greene. I don't want to identify the Tory senators.

Senator Greene: I would be delighted, if you wish.

Senator McCoy: We can also share a draft with Senator Tkachuk before we finalize it, to make sure we caught the essence of his remarks as well.

The Deputy Chair: There is no problem with that.

Thank you, honourable senators, for the suggestions and the concurrence.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Wednesday, March 29, 2017

The Special Senate Committee on Senate Modernization met this day at 12:04 p.m. for the consideration of methods to make the Senate more effective within the current constitutional framework; and, in camera, for the consideration of a draft agenda (future business).

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

[*English*]

The Chair: Honourable senators, I call to order this meeting of the Special Senate Committee on Senate Modernization. During this phase of its work, the committee is focusing on the role of the Senate in Canadian governance and its relationship with the House of Commons. In particular, we are looking at how the Senate can best complement the House of Commons without either duplicating or overpowering it. With respect to the Charter, the committee would like to explore how the Senate could, through modernizing its rules and procedures, play a stronger role in scrutinizing legislation to ensure it is Charter compliant, something that the House of Commons may be less well placed to do.

Il s'agit d'un projet de loi important. Je suis sûr que les médias parleront de « cuisine interne », parce qu'il est question de nous-mêmes. La restriction imposée au comité par le Sénat sur le fait d'exclure de nos délibérations les questions de constitutionnalité, selon moi, est une occasion pour nous de contourner ce problème. Je n'aurai pas cette discussion de nouveau lorsque le projet de loi sera renvoyé au Sénat.

J'apprécie énormément la sincérité des opinions exprimées durant ce débat, et je m'attends à une discussion encore plus animée à l'étape de la troisième lecture.

Le vice-président : Le greffier vient de me signaler quelque chose. On veut que le rapport soit déposé le plus rapidement possible, et compte tenu de l'absence du sénateur McInnis et du fait qu'il n'aura pas participé aux échanges de ce matin, pourrais-je demander aux sénateurs conservateurs de nous dire quel sénateur pourrait siéger temporairement au comité directeur qui examinera les observations qui seront annexées au rapport? Je regarde le sénateur Greene, mais je ne voudrais pas désigner de sénateurs conservateurs.

Le sénateur Greene : J'en serais ravi.

La sénatrice McCoy : Nous pourrions également transmettre l'ébauche au sénateur Tkachuk une fois qu'elle sera rédigée, pour nous assurer d'avoir bien saisi l'essentiel de ses propos.

Le vice-président : Je n'y vois pas d'inconvénient.

Je vous remercie, honorables sénateurs, pour vos suggestions et votre accord.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le mercredi 29 mars 2017

Le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat se réunit aujourd'hui, à 12 h 4, pour examiner les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel; puis à huis clos, pour examiner un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

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

[*Traduction*]

Le président : La séance est ouverte. Chers sénateurs, bienvenue à cette réunion du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat. Au cours de cette partie de nos travaux, le comité se penche sur le rôle du Sénat dans la gouvernance canadienne et sur la relation entre le Sénat et la Chambre des communes. Nous examinons en particulier la façon dont le Sénat peut le mieux compléter la Chambre des communes sans en dédoubler les activités ni la dominer. Conformément à la Charte, le comité souhaite explorer comment le Sénat pourrait, en modernisant ses règles et procédures, jouer un rôle plus important dans l'examen de la législation afin de s'assurer que les lois sont conformes à la Charte, une chose que la Chambre des communes est peut-être moins en mesure de faire.

Today we welcome as our witness Dr. Gary William O'Brien, former Clerk of the Senate and Clerk of the Parliaments. He is no stranger to many of you around the table. A graduate of Glendon College, York University, he continued his studies at Carleton University, graduating with both a Masters and PhD in Political Science.

He started his career in the Library of Parliament in 1975, joined the House of Commons in 1978 and moved to the Senate in 1980. In the Senate, he held the positions of Director of English Journals, Director of Committees, Deputy Clerk, and Clerk of Senate and Clerk of the Parliaments. He retired from the Senate in 2015 after 37 years of service to the Parliament of Canada.

Dr. O'Brien is the author of numerous papers on parliamentary procedure, including a paper entitled *Legislative Scrutiny and the Charter of Rights: A Review of Senate Practices and Procedures*, presented to the Canadian Presiding Officers Conference in Halifax in 2005. A copy of this paper has been distributed.

Dr. O'Brien, please commence your remarks. The committee will follow, I'm certain, with a period of questions.

Gary W. O'Brien, Former Clerk of the Senate, as an individual: Thank you very much. I am pleased to be with you today. Thank you for your invitation to appear.

You have gone through the many questions that are facing this committee as it tries to deal with modernization, including the Senate's relationship to the House of Commons, how the Senate might better organize to do its work for the benefit of Parliament and for Canadians, and what roles the various components of the Senate family should be playing.

I would like today to focus on just one aspect of your study; namely, what it means to be part of a bicameral institution and whether the Senate should be duplicating the work of the House of Commons.

My plea this afternoon is that as you probe into the role of the Senate and its relationship with the house, you never forget that bicameralism is one of the great ideas of government. As many have noted, its origins can be traced back to the classical time of the Romans when they had two consuls to make decisions, as well as to the idea of a "balanced constitution" embodied in the Glorious Revolution of 1689. As Professor Janet Ajzenstat of McMaster University said:

It remains a fact that the parliamentary system of checks and balances, with bicameralism at its heart, is the world's greatest political invention.

While it is true there is no one model of bicameralism and that each model is the outcome of national constitutional designs relative to each country's particular political dynamics — and

Nous accueillons aujourd'hui notre témoin Gary William O'Brien, ancien greffier du Sénat et greffier des parlements. Il connaît bien beaucoup des sénateurs à la table. Diplômé du Collège universitaire Glendon, à l'Université York, il a poursuivi ses études à l'Université Carleton, où il a obtenu une maîtrise et un doctorat en sciences politiques.

Il a commencé sa carrière à la Bibliothèque du Parlement en 1975, s'est joint à la Chambre des communes en 1978, puis est passé au Sénat en 1980, où il a occupé les postes de chef des Journaux anglais, de directeur des Comités, de sous-greffier et de greffier du Sénat et greffier des parlements. Il a pris sa retraite du Sénat en 2015, après 37 années au service du Parlement du Canada.

M. O'Brien a publié de nombreux articles sur la procédure parlementaire, y compris un document qui s'intitule *L'étude des projets de loi à la lumière de la Charte des droits : examen des pratiques et des procédures du Sénat du Canada*. L'article a été présenté en 2005 à l'occasion de l'édition canadienne de la Conférence des présidents des parlements qui s'est tenue à Halifax. Une copie vous a été distribuée.

Monsieur O'Brien, vous pouvez commencer votre exposé. Je suis persuadé que les membres du comité auront ensuite des questions à vous poser.

Gary W. O'Brien, ancien greffier du Sénat, à titre personnel : Merci beaucoup. Je suis heureux d'être avec vous aujourd'hui. Merci de m'avoir invité à comparaître.

Vous avez passé en revue les nombreuses questions que notre comité doit aborder alors qu'il tente de se pencher sur la modernisation, y compris le rapport entre le Sénat et la Chambre des communes, la façon dont le Sénat pourrait mieux organiser son travail dans l'intérêt du Parlement et des Canadiens, ainsi que les rôles que devraient jouer les différents intervenants de la famille du Sénat.

Je voudrais aujourd'hui me concentrer sur un seul aspect de votre étude, à savoir ce que l'appartenance à une institution bicamérale signifie, et si le Sénat doit dédoubler les travaux de la Chambre des communes.

Je ferai valoir cet après-midi que tandis que vous étudiez le rôle du Sénat et sa relation avec la Chambre, vous ne devez jamais oublier que le bicaméralisme est l'une des grandes idées du gouvernement. Comme beaucoup l'ont noté, ses origines remontent à l'époque classique des Romains, qui avaient deux consuls pour la prise des décisions, ainsi qu'à l'idée d'une « constitution équilibrée » qui a été incarnée dans la Révolution glorieuse de 1689. Comme la professeure Janet Ajzenstat de l'Université McMaster l'a déclaré :

Il n'en demeure pas moins que le régime parlementaire de freins et de contrepoids, garant du bicaméralisme, est la plus grande invention qui soit sur le plan politique.

Même s'il n'y a pas un seul modèle de bicaméralisme et que chaque modèle découle des conceptions nationales et constitutionnelles propres à la dynamique politique particulière

I was with Senator John Stewart in Cape Town in November 1988 at the workshop on the implementation of their new upper house, the National Council of the Provinces, when he told the South Africans, “You cut the shoe to fit the foot” — in my view, the word “bicameralism” is hardly a concept in search of a theory. It has original meaning.

It is very important to remember that bicameralism was never put forward as the theory of the best government. From the start, it set itself up as a target for criticism. Rather, its original purpose was to try to prevent the worst government. Its first proponents in the modern era were James Harrington — and I’m sure you know the philosophy behind bicameralism — in 1659 and Charles-Louis Montesquieu in 1748. They saw bicameralism as a way of discouraging parliamentary despotism and for allowing a second opinion on political matters. Harrington wrote that “a popular assembly without a Senate cannot be wise.” Montesquieu, following up on Harrington’s work, was also interested in the balance of power between the two chambers and the improvement of legislation. Montesquieu wrote: “When the legislative and executive powers are united . . . there can be no liberty.”

These two themes I think describe what the classical philosophers would call the nature of bicameralism. The ancient Greeks were always interested in the nature of justice, the nature of virtue, the nature of kingship; what does it mean to be a king? So if we use that approach, let’s try to find out the nature of bicameralism.

I think it comes down very simply to two precepts: first, preventing parliamentary despotism, which includes protecting against popular demagoguery and those who govern in an oppressive way; and, two, improving legislation.

With respect to preventing parliamentary despotism, John Stuart Mill probably said it best:

The consideration which tells most, in my judgment, in favour of two Chambers . . . is the evil effect produced upon the mind of any holder of power, whether an individual or an assembly, by the consciousness of having only themselves to consult.

In terms of a second chamber’s role in improving legislation, one of the more important statements, and little recognized in the list of Canadian parliamentary bibliography, came from Sir Edmund Head, who was Governor General of the Province of Canada from 1854 to 1861. Head was an able administrator and an Oxford scholar. Previously, he had been Lieutenant-Governor of New Brunswick and had prepared that province for responsible government. After his appointment as Governor General he then became Governor of the Hudson’s Bay Company. In his lengthy 1856 dispatch to the Colonial Office on the legislative council, Head wrote:

It is almost superfluous to argue in the expediency of two chambers in order to secure full and fair discussion for every legislative measure, and to argue against the haste, which is likely

de chaque pays — j’étais en compagnie du sénateur John Stewart au Cap, en novembre 1988, dans le cadre de l’atelier sur la mise en œuvre de la nouvelle Chambre haute, le Conseil national des provinces, lorsqu’il a dit aux Sud-Africains qu’il faut façonner le soulier pour qu’il convienne au pied —, selon moi, le mot « bicaméralisme » n’est vraiment pas une notion à la recherche d’une théorie. Il a sa propre signification.

Il ne faut pas oublier que le bicaméralisme n’a jamais été proposé comme la théorie du meilleur système gouvernemental. Dès le début, il a suscité les critiques. L’objectif initial était d’essayer de prévenir les pires types de gouvernements. Ses premiers défenseurs de l’ère moderne, James Harrington, en 1659 — je suis persuadé que vous connaissez la philosophie sous-jacente du bicaméralisme —, et Charles-Louis Montesquieu, en 1748, y voyaient une façon de décourager le despotisme parlementaire en exigeant un deuxième avis en matière de politiques. Harrington a déclaré qu’il n’était pas sage de créer une assemblée populaire sans Sénat. Montesquieu, qui a poursuivi le travail de Harrington, s’intéressait aussi à l’équilibre des pouvoirs entre les deux chambres et à l’amélioration de la législation. Montesquieu a écrit qu’il ne peut pas y avoir de liberté lorsque les pouvoirs législatif et exécutif sont réunis.

Je pense que ces deux thèmes décrivent, comme les philosophes classiques le diraient, la nature du bicaméralisme. Les Grecs de l’Antiquité étaient toujours intéressés par la nature de la justice, de la vertu et de la royauté. Que signifie le fait d’être un roi? Essayons donc de déterminer la nature du bicaméralisme au moyen de cette approche.

Je pense que la question se résume tout simplement à deux principes : il faut d’une part prévenir le despotisme parlementaire, qui inclut la protection contre la démagogie populaire et ceux qui gouvernent dans l’oppression et, d’autre part, améliorer les lois.

Pour ce qui est de la prévention du despotisme parlementaire, c’est probablement John Stuart Mill qui l’a dit le mieux :

Le facteur qui joue le plus, selon moi, en faveur de la création de deux chambres [...], c’est l’effet néfaste qui frappe l’esprit de toute entité détentrice d’un pouvoir — une personne ou une assemblée — qui n’a qu’elle-même à consulter.

Pour ce qui est du rôle de la deuxième chambre dans l’amélioration des projets de loi, l’une des déclarations les plus importantes, et peu connue, dans la liste des bibliographies des parlementaires canadiens, a été prononcée par Sir Edmund Head, gouverneur général de la province du Canada de 1854 à 1861. Head était un très bon administrateur qui avait fréquenté Oxford. Il avait précédemment été lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick et avait pavé la voie dans cette province à la mise en place d’un gouvernement responsable. Après sa nomination au poste de gouverneur général, il est devenu gouverneur de la Compagnie de la Baie d’Hudson. Dans sa longue dépêche de 1856 sur le conseil législatif à l’intention de l’Office des colonies, il a écrit ce qui suit :

Il est quasiment inutile de faire valoir l’opportunité de créer deux chambres afin d’assurer l’analyse complète et juste de chaque mesure législative et de s’élever contre la précipitation, qui

to result from a popular feeling in favour of a particular enactment — the necessity has been pretty well admitted whenever Representative Government is established. A measure may often be said to come forth from the Assembly holding in solution certain elements, likely to be ultimately injurious to those who at the moment clamour for it. What sound Statesmanship requires, that time should be gained for a Bill in such condition to be subjected to some test or agent. . . . If this can be done and a certain delay interposed, common sense generally regains its strength, and the wishes of the people will probably in the end point in the direction of their real interest. . . . The best means for obtaining this object, as I have said, be assumed to be the operation of a second Chamber, under such conditions as to give time and opportunity for free and deliberate discussion.

Constitutionally, the Parliament of Canada is a bicameral institution and the original theories relating to the nature of bicameralism remain relevant. Those theories are encapsulated by section 91 of the Constitution Act, 1867, which states:

It shall be lawful for the Queen, by and with the Advice and Consent of the Senate and House of Commons, to make Laws for the Peace, Order and good Government of Canada

The significance of section 91 is twofold. First, it says that the Senate is coequal in constitutional power with the House of Commons regarding the passage of laws. Notwithstanding section 47 of the Constitution Act, 1982, which allows amendments to the Constitution without Senate resolution, and despite such attempts as the Charlottetown Accord to do so, the Senate's legislative powers have never been restricted like the powers of the House of Lords were by the Parliament Acts of 1911 and 1949. A suggestion has been made that the Senate impose upon itself a rule that it would only have a suspensive veto over Commons legislation. I would advise against this as it would clearly deviate from the original meaning of bicameralism. As opposed to being coequal when legislating, the Senate would only then have the power to ask the Commons to reflect. That function could be performed by any advisory body, be they the officers of Parliament or the Canadian Bar Association. The Senate, however, is a legislature, not an advisory body. As stated in section 91, the Senate is constitutionally coequal with the other place and sovereign with regard to its consideration of bills, which is the Senate's primary function.

How it uses its powers within the bicameral system is a different, though crucially important, question. A brief examination of the legislative influence of the Senate in recent years, perhaps up to the last election, in my opinion shows it operating under three different models; first, what could be called a "constitutional" model, which emphasizes that because the Senate is not elected, it tends to focus on technical as opposed to substantive amendments; second, a more "functional" model,

est susceptible de découler d'un sentiment populaire favorable à une loi précise : la nécessité d'une telle mesure tombe rapidement sous l'évidence après la création d'un gouvernement représentatif. Il n'est pas rare qu'une mesure prise par une assemblée, qui voit là une solution à certains problèmes, soit, au bout du compte, néfaste à ceux qui, au départ, la réclamaient. Ce qu'une saine structure gouvernementale exige, c'est le temps nécessaire pour soumettre un projet de loi à une évaluation ou à l'examen d'un agent [...]. Si on peut procéder ainsi et que suffisamment de temps passe, le sens commun reprend généralement le dessus, et la volonté du peuple sera susceptible, au bout du compte, d'œuvrer dans son véritable intérêt [...]. La meilleure façon d'atteindre cet objectif, comme je l'ai dit, c'est grâce à une deuxième chambre et de le faire dans des conditions qui lui accordent le temps nécessaire et l'occasion librement et de façon délibérée.

Sur le plan constitutionnel, le Parlement du Canada est une institution bicamérale, et les théories initiales liées à la nature du bicaméralisme restent pertinentes. Ces théories sont reprises dans l'article 91 de la Loi constitutionnelle de 1867, qui dit que :

Il sera loisible à la Reine, de l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada [...].

L'article 91 est important à deux égards. Premièrement, l'article affirme que le Sénat a un pouvoir constitutionnel égal à celui de la Chambre des communes en ce qui a trait à l'adoption des lois. Nonobstant l'article 47 de la Loi constitutionnelle de 1982, qui permet de modifier la Constitution sans résolution du Sénat, et malgré les tentatives de le faire, comme l'accord de Charlottetown, les pouvoirs législatifs du Sénat n'ont jamais été limités comme l'ont été les pouvoirs de la Chambre des lords par les Lois parlementaires de 1911 et 1949. Il a été suggéré que le Sénat devrait s'imposer une règle selon laquelle il aurait seulement un veto suspensif relativement aux textes législatifs de la Chambre des communes. Je ne recommande pas une telle option, qui constituerait un dévoiement par rapport à la signification initiale du bicaméralisme. Plutôt qu'être sur un pied d'égalité du point de vue législatif, le Sénat aurait seulement le pouvoir de demander à la Chambre des communes de réfléchir, fonction qui pourrait revenir à n'importe quel organisme consultatif, que ce soient des agents du Parlement ou l'Association du Barreau canadien. Cependant, le Sénat est un corps législatif, pas un organisme consultatif. Comme le précise l'article 91, d'un point de vue constitutionnel, le Sénat est sur un pied d'égalité avec la Chambre des communes et libre en ce qui a trait à son étude des projets de loi, qui est la fonction principale du Sénat.

Pour ce qui est de la façon dont le Sénat utilise ses pouvoirs dans le système bicaméral, c'est là une question différente, mais d'une importance cruciale. Un bref examen de l'influence législative du Sénat au cours des dernières années, peut-être jusqu'à la dernière élection, montre selon moi qu'il peut fonctionner dans trois modèles différents. Le premier est ce qu'on pourrait appeler un modèle constitutionnel, selon lequel le Sénat, puisqu'il n'est pas élu, a tendance à proposer des modifications de forme plutôt que

where the Senate, particularly through its committees, moves from decisional functions such as amending bills, to non-decisional ones where investigation into policy questions is considered more important; and, third, during the period of 1984 to 1991, when Senator MacEachen was Leader of the Opposition, what could be called in political science terms a “bargaining” model, some would even say a “non-cooperative bargaining” model, which attempted to maximize the official opposition party’s political utility by engaging in a process of strategic bargaining to achieve legislative influence.

As many of you will recall all too well, and I certainly do, during this period substantive changes were proposed to the Parole Act in 1986, the Drug Patent Act in 1987, the Immigration Act in 1988, the Unemployment Insurance Act in 1989 and the Income Tax Act, also in 1989. A number of bills died in committee, namely the Canada-U.S. free trade bill in 1988, the centre for management development bill in 1988, the Broadcasting Act 1988, a bill dealing with child care in 1988, and a bill dealing with the Port of Quebec in 1991. One committee divided a major bill into two separate bills, the Atlantic Canada Opportunities Agency, in 1988, and proposed an amendment to the Appropriations Act, a House of Commons supply bill, in 1989. These actions clearly went beyond moving technical amendments.

On many of these occasions the Commons felt its supremacy was thwarted and complained that the Senate was overpowering them and responsible government was in danger. Legislative deadlock seemed imminent. Obviously, neither the government nor the House of Commons liked this kind of situation where the Senate, like a swarm of bees, was constantly buzzing over its head. The 1987 Bill C-22, the drug patent bill, is a good example. It went back and forth between the houses three times. It was finally concurred in by the Senate on November 19, 1987 calendar days after receiving the bill. The Leader of the Opposition, Senator MacEachen, told the Senate that his party would accept the Commons’ amendments to the Senate’s amendments and not defeat Bill C-22 because:

The defeat of the bill today would become a victory for the government. . . . It would blame the Senate for denying the people the alleged benefits of Bill C-22. In these circumstances, and in our system, it is much more appropriate that the government take the responsibility for the impact of the legislation rather than the Senate should do so.

des modifications de fond. Le deuxième est un modèle plus fonctionnel, où le Sénat et plus particulièrement ses comités délaissent les fonctions décisionnelles, comme la modification de projets de loi, au profit de fonctions non décisionnelles, où on considère plus important d’approfondir les enjeux politiques. En science politique, le troisième modèle s’appelle un modèle de négociation, et certains parleront même d’un modèle de négociation non coopérative. Pendant la période de 1984 à 1991, lorsque le sénateur MacEachen était chef de l’opposition, on a tenté de maximiser l’utilité politique du parti d’opposition officielle en entamant un processus de négociation stratégique pour avoir une influence législative.

Pendant cette période, comme beaucoup d’entre vous s’en souviendront très bien, tout comme moi, des modifications de fond ont été proposées en 1986 à la Loi sur la libération conditionnelle, en 1987 à la Loi sur les brevets concernant les médicaments, en 1988 à la Loi sur l’immigration, en 1989 à la Loi sur l’assurance-chômage, et en 1989 aussi à la Loi de l’impôt sur le revenu. Aussi, un certain nombre de projets de loi ont été abandonnés à l’étape du comité, à savoir le projet de loi sur le libre-échange entre le Canada et les États-Unis en 1988, le projet de loi sur le Centre canadien de gestion en 1988, la Loi sur la radiodiffusion en 1988, un projet de loi sur les services de garde en 1988, et un projet de loi sur le Port de Québec en 1991. Un comité avait également divisé un projet de loi majeur en deux projets de loi distincts se rapportant à l’Agence de promotion économique du Canada atlantique en 1988, puis proposé en 1989 une modification à la Loi portant affectation de crédits, qui était un projet de loi de crédit de la Chambre des communes. Ces mesures dépassaient manifestement la portée de simples modifications de forme.

Il y a eu plusieurs de ces occasions où la Chambre des communes a eu l’impression que sa suprématie était contrariée, se plaignant du fait que le Sénat avait trop de pouvoirs et menaçait la marche d’un gouvernement responsable. Une impasse législative semblait imminente. Évidemment, ni le gouvernement ni la Chambre des communes n’aiment ce genre de situations, où le Sénat lui vole constamment au-dessus de la tête comme un essaim d’abeilles. Le projet de loi C-22 de 1987 sur les brevets de médicaments en est un bon exemple. Le projet de loi est passé d’une chambre à l’autre trois fois. Le Sénat l’a enfin approuvé le 19 novembre, 1987 jours civils après l’avoir reçu. Le sénateur MacEachen, chef de l’opposition, avait dit au Sénat que son parti allait accepter les amendements apportés par la Chambre des communes aux amendements du Sénat et n’allait pas renverser le projet de loi C-22 parce que :

Le rejet du projet de loi aujourd’hui pourrait devenir une victoire pour le gouvernement. [...] Le gouvernement blâmerait le Sénat d’avoir refusé au peuple les avantages allégués du projet de loi C-22. Dans ces circonstances, et vu notre système, il est beaucoup plus approprié que le gouvernement assume la responsabilité liée aux répercussions d’une loi plutôt qu’il revienne au Sénat de le faire.

In the case of Bill C-22, the Senate was acting in a political and partisan manner. Although it competed with the House of Commons in an attempt to achieve influence over the legislation, it did not use its formal constitutional power to prevail over the other house. In the end it gave way.

However, it did manage concessions from the government in the final version of the bill. These were in the following areas: one, definitions; two, calculating payments to provinces; three, proclaiming the bill into force; four, the powers of the Prices Review Board; five, the information the patentees must provide the board; and, six, the information to be contained in the board's annual report.

As we can see, the Senate has used different theoretical models of acting in how it approaches Commons legislation. In the years to come, other models may be used based on the dynamics facing the Senate. It seems entirely appropriate for your committee to be looking at this.

I know this is a difficult question for you. Senator Hays used to always quote Machiavelli, saying that the hardest thing in life is to bring in a new order of things. I know you are dealing with this, and you may have questions after on this issue.

After 37 years of serving Parliament, I find it hard to consider myself not a traditionalist, but I recognize that what is interesting about the Westminster system is its flexibility. Different parliaments have different ways of moving things through their house and have different settings, different window dressing in many ways. The House of Lords, for example, up until recent years, didn't even have a Speaker. It resolved procedural issues through self-regulation, but even that went a little further. There was an acceptance that there would be a procedural discussion. Then the Leader of the Government would come up and say, "I think we've heard enough. I think this is the way we should proceed. I suggest this to the house." Then they just went on. They accepted that kind of convention, that there has to be some order in how it would proceed. There has to be order in how to proceed.

In New Brunswick, Premier McKenna was elected. My recollection is that there were no opposition members elected. The house was full of government members, yet it still proceeded to operate in a parliamentary way. We can come back to this, but I really think there can be adaptation to the dynamics facing a legislature. I'll have more to say about that in a minute.

If I could go on, Mr. Chair, a second significance of section 91 of the Constitution is that a bill, to become law, must be passed by both houses in identical form. Section 91, therefore, points the way as to how the Senate should function. Redundancy is a key value of bicameralism and the principal method of improving legislation by providing sober second thought. The legislative

Dans le cas du projet de loi C-22, le Sénat agit de façon politique et partisane. Même s'il a fait concurrence à la Chambre des communes pour tenter d'influencer la législation, il n'a pas utilisé son pouvoir constitutionnel officiel afin d'avoir préséance sur l'autre Chambre. Il a fini par céder.

Il a cependant réussi à obtenir des concessions du gouvernement dans la version définitive du projet de loi sur les domaines suivants : les définitions; le calcul des paiements aux provinces; la proclamation du projet de loi; les pouvoirs du Conseil d'examen du prix; l'information que les titulaires de brevet doivent remettre au conseil; et l'information à fournir dans le rapport annuel du conseil.

Comme on peut le voir, le Sénat a utilisé différents modèles théoriques d'action pour composer avec les dispositions législatives de la Chambre des communes. Dans les années à venir, d'autres modèles pourront être employés selon la dynamique du Sénat. Il semble tout à fait approprié que votre comité se penche là-dessus.

Je sais que la question est loin d'être simple pour vous. Le sénateur Hays citait toujours Machiavelli, en disant que la chose la plus difficile dans la vie est l'instauration d'un nouvel ordre des choses. Je sais que vous vous en occupez, et que vous aurez peut-être des questions là-dessus par la suite.

Après avoir passé 37 années au service du Parlement, j'ai du mal à ne pas me considérer comme un traditionaliste, mais je reconnais que l'intérêt du système de Westminster est sa souplesse. Les différents parlements ont diverses façons de faire avancer les choses dans leurs chambres, et ils présentent des cadres et des vitrines différents à bien des égards. Par exemple, jusqu'à très récemment, la Chambre des lords n'avait même pas de Président. Elle résolvait les questions de procédure au moyen de l'autoréglementation, mais elle est allée un peu plus loin. La chambre accepte qu'il y ait une discussion sur la procédure. Ensuite, le leader du gouvernement se lève en disant : « Je pense que nous en avons assez entendu. Je crois que nous devrions procéder ainsi. Voici donc ce que je propose à la chambre. » La discussion se poursuit ensuite. Les députés ont accepté ce genre de convention, étant donné qu'il faut un peu d'ordre dans la façon de procéder. Il doit y avoir de l'ordre quant à la procédure.

Au Nouveau-Brunswick, le premier ministre McKenna a été élu. Si ma mémoire est fidèle, aucun député de l'opposition ne l'a été. La chambre comptait seulement des députés ministériels, mais elle continuait pourtant à suivre les règles parlementaires. Nous pouvons revenir là-dessus, mais je pense vraiment qu'on peut s'adapter à la dynamique d'une legislature. J'aurai autre chose à dire sur le sujet dans un instant.

Monsieur le président, permettez-moi de poursuivre en disant que le deuxième aspect important de l'article 91 de la Constitution, c'est que, pour être adoptées, des versions identiques des projets de loi doivent être adoptées par les deux chambres. L'article 91 sous-entend donc le mode de fonctionnement du Sénat. La redondance est une valeur clé du

work of the House of Commons needs to be duplicated in the Senate. If their work is not repeated, the Senate is not performing its constitutional duties.

The genius of Westminster-style parliaments is its legislative procedure. Joseph Redlich's book, *The Procedure of the House of Commons*, which the former U.K. House of Commons Clerk Sir Courtenay Ilbert called "indispensable to the student of English Parliamentary institutions," noted that it was not responsible government or the supremacy of the House of Commons or the confidence convention or a loyal opposition that were the determining characteristics of the Westminster system. Rather, it was its legislative practices. As Redlich wrote on page 4 of volume 1 of his book: "Procedure by bill is, to this day, the characteristic mark of the English parliamentary system and all of its descendants"

Redundancy is embedded in the way Westminster-style parliaments do their work. Proposals are considered over and over and over again by both houses in order to ensure that they are the most intelligent decisions that could be made by a large body of legislators. A bill is given first reading. It then gets another reading, a second reading. Only certain types of amendments are allowed, including that the bill be considered again in six months. It is then given second reading and sent to a committee. Amendments to clauses can be moved, as can subamendments. The committee then reports its findings to the house, with or without amendments. If there are amendments, they must be approved at a formal debate stage. The bill is sent, then, for a third reading, at which stage an amendment can be moved that the bill be returned to the committee for further study. Once finally approved, the bill is sent to the other chamber for similar examination. Clauses may be further amended or added and then returned by message to that house for its consideration.

Redlich notes that, in 1848, no less than 18 different questions, each with its corresponding division, were required for the passage of a bill through the U.K. House of Commons. As we know, the modernization of parliamentary procedure, spurred on by the passage of the Reform Acts of 1832 and 1867, as well as the politicization of procedure, exemplified by the obstruction of the Irish nationalists in the 1880s, led to a tendency to simplify procedure and do away with what many consider unnecessary, redundant motions. Thankfully, there is still much redundancy left within the Westminster system, which the Canadian Parliament, with its own adaptations, follows. Therefore, unless the Senate of Canada plans to do away with giving bills three separate readings or not having a committee stage or abandoning a senator's right to move amendments or subamendments or no

bicaméralisme, et sa méthode principale d'améliorer les lois est d'assurer un deuxième examen objectif. Le travail législatif de la Chambre des communes doit être dédoublé au Sénat. Si ce n'est pas le cas, le Sénat ne s'acquitte pas de ses devoirs constitutionnels.

Le génie des parlements de style Westminster, c'est la procédure législative. Selon *The Procedure of the House of Commons* de Josef Redlich — ouvrage que l'ancien greffier de la Chambre des communes britannique, Sir Courtney Ilbert, a qualifié d'« indispensable pour toute personne qui étudie les institutions parlementaires anglaises » —, ce sont non pas la responsabilité du gouvernement, la suprématie de la Chambre des communes, le pacte de confiance ni une opposition loyale qui sont les caractéristiques déterminantes d'un système de Westminster, mais plutôt ses pratiques législatives. Comme Redlich l'a écrit à la page 4 du premier volume de son livre : « Les procédures liées au projet de loi sont, encore aujourd'hui, le signe distinctif du système parlementaire anglais et de tous ses descendants [...] »

Le chevauchement est enchâssé dans la façon dont les assemblées législatives de style Westminster fonctionnent. Les deux chambres évaluent sans arrêt les propositions pour s'assurer que les décisions prises par l'important organisme de parlementaires sont les plus adéquates possible. Un projet de loi fait l'objet d'une première lecture, puis d'une deuxième. Seulement certains types d'amendements sont permis à ces étapes, y compris l'examen subséquent du projet de loi six mois plus tard. Le projet de loi est ensuite renvoyé à un comité, qui peut proposer des amendements et des sous-amendements à certaines dispositions avant de présenter ses constatations à la Chambre, avec ou sans amendement. S'il y a des amendements, ceux-ci doivent être approuvés à l'étape d'un débat officiel. Le projet de loi est ensuite envoyé pour une troisième lecture, étape à laquelle on peut adopter un amendement visant à retourner le projet de loi aux comités pour qu'ils en poursuivent l'étude. Une fois approuvé en définitive, le projet de loi est envoyé à l'autre chambre pour un examen similaire. Les clauses peuvent à nouveau être modifiées ou d'autres clauses peuvent être ajoutées, et ces modifications ou ajouts sont communiqués à la Chambre aux fins d'examen.

Redlich souligne que, en 1848, pas moins de 18 questions différentes, chacune associée à sa division correspondante, devaient être posées pour qu'un projet de loi soit adopté par la Chambre des communes britannique. Nous le savons, la modernisation de la procédure parlementaire a été entreprise sous l'impulsion de l'adoption des Reform Acts de 1832 et 1867, ainsi que la politisation de procédures illustrée par l'obstruction des nationalistes irlandais durant les années 1880, événements qui ont provoqué une tendance à la simplification des procédures et à l'élimination de ce que beaucoup considéraient comme des motions redondantes et inutiles. Heureusement, il reste beaucoup de redondance au sein du système de Westminster, système que le Parlement canadien a modifié et adopté. Par conséquent, sauf si le Sénat du Canada prévoit arrêter de procéder à trois lectures

longer giving detailed scrutiny of legislation from the other place, I find it difficult to believe that the Senate is moving too far from the Westminster system.

One suggestion I would make to improve legislative practice in the Senate is to adopt a recommendation considered by the Rules Committee when Senator Austin was in the chair: That, when reporting a bill, a committee provide a checklist of issues, much like a memorandum to cabinet includes. The checklist would provide the committee's findings on various criteria important to public policy-making, such as how the bill may impact on regional development, what the chances are that the bill will breach Charter rights, and what the overall cost and benefit of this proposal is. By doing so, the legislative process in the Parliament of Canada could be strengthened.

Thank you very much.

Senator Joyal: Welcome, Mr. O'Brien. In listening to you carefully, I had the reflection in my head that I hope there is a Canadian university that can best use your expertise and wisdom, accumulated through all those years in Parliament, to better educate the next generation of students on the functioning of parliamentary institutions.

My question is in relation to a general comment that is floating around regarding to the appointment of a large segment or group of independent senators and the fact — of course recognized — that the Senate could be more independent in the future, but at the same time that the Senate should refrain from exercising its mighty powers, which you have described, that are enshrined in section 91, and that the Senate should never stand in the way of an elected majority. I have personal views in relation to that, but I would like you no comment on that on the basis of the powers that ensue from the coequal status of the Senate with the House of Commons, in the way of the power to delay and the power to amend.

You illustrated the power to amend extensively when Senator MacEachen was the Leader of the Opposition. I contend that the power to amend is best used in the hands of the opposition party; the power to delay also. The power to vote for legislation or to support the government is in the hands of the majority that the government tries to influence, either directly by having a government caucus, or indirectly by appealing to individual senators through the actions of ministers of the Crown individually with various members. There is no doubt that the government cannot remain passive in relation to its legislation. The government has to seek the support of the house, and the support can be sought on the basis of the substance of the arguments and of personal relationships to be developed with

distinctes des projets de loi, éliminer l'étape des comités ou abandonner le droit d'un sénateur de proposer des amendements ou des sous-amendements ou de ne plus procéder à l'examen minutieux et détaillé des textes des projets de loi de l'autre chambre, j'ai de la difficulté à croire que le Sénat s'écarte trop du système de Westminster.

Pour améliorer les pratiques législatives du Sénat, je proposerais d'adopter une recommandation envisagée par le Comité du Règlement lorsque le sénateur Austin était président, voulant que, lorsqu'il fait rapport d'un projet de loi, un comité fournisse une liste de contrôle des enjeux semblable à la liste que contiennent les mémoires au Cabinet. La liste de contrôle contiendrait les constatations du comité sur les divers critères importants en matière de politique publique, comme l'incidence que le projet de loi peut avoir sur le développement régional, les probabilités que le projet de loi enfreint des droits garantis par la Charte et le coût général de la proposition. En procédant ainsi, on pourrait renforcer le processus législatif du Parlement du Canada.

Merci beaucoup.

Le sénateur Joyal : Nous vous souhaitons la bienvenue, monsieur O'Brien. En vous écoutant attentivement, je me disais qu'il serait bien qu'une université canadienne se serve de votre expertise et de votre sagesse, cumulées au fil des années passées au Parlement, pour mieux éduquer la prochaine génération d'étudiants au sujet du fonctionnement des institutions parlementaires.

Ma question a trait à un commentaire général que l'on entend au sujet de la nomination d'un grand groupe de sénateurs indépendants et du fait — reconnu, bien sûr — que le Sénat pourrait être plus indépendant à l'avenir, mais qu'il devrait aussi s'abstenir d'exercer ses pouvoirs, que vous avez décrits et qui sont enchâssés à l'article 91, et qu'il ne devrait jamais faire obstacle à la majorité élue. J'ai mon opinion personnelle à ce sujet, mais j'aimerais obtenir votre commentaire au sujet des pouvoirs qui émanent du statut d'égalité du Sénat par rapport à la Chambre des communes, sous la forme du pouvoir de retarder et du pouvoir d'amender.

L'exemple de l'ancien leader de l'opposition, le sénateur MacEachen, illustre bien le pouvoir d'amender. Je soutiens que le pouvoir d'amender trouve toute son utilité dans les mains du parti de l'opposition; il en va de même pour le pouvoir de retarder. Le pouvoir de voter en faveur des lois ou d'appuyer le gouvernement revient à la majorité que le gouvernement tente d'influencer, que ce soit de façon directe par l'entremise d'un caucus gouvernemental ou de façon indirecte en interpellant les sénateurs individuels par les actions des ministres de la Couronne. Il est évident que le gouvernement ne peut être passif lorsqu'il s'agit des lois. Le gouvernement doit obtenir l'appui du Sénat et il peut se fonder sur les arguments et les relations personnelles qu'il entretient avec les sénateurs. Je crois que cette dynamique est

senators. I feel that this dynamic exists presently and could change if we are to move in the direction whereby we would have to contemplate that there is no more opposition party to stand against the government on a daily basis in the study of the legislation.

So it seems to me that, as you said, if we want to have redundancy, deep scrutiny and real improvement of legislation, those powers have to be exercised. It can't just be a debating society or, as you said, an advisory body.

How do you see the evolution of the institution on that basis?

Mr. O'Brien: The Senate — I don't agree. Constitutionally, they are coequal. To say that the Senate must recognize the supremacy of the House of Commons — the House of Lords must recognize the supremacy of the House of Commons by act of Parliament, but not here. The message this morning is "don't forget that."

You are a bicameral institution. Bicameralism is not the most popular theory in the world. It's not meant to be one for the best government but to protect against the worst government.

The Senate should never be afraid to use its power in that way of protecting against cruel and abusive government. You are there to protect. That's one function.

The other function, of course, is improving legislation, which you're concerned about in terms of how this is to be done. That is at the heart of your debate of the dynamics.

It's a difficult question, and I'm not sure I have the answer for it. I would just caution that in any model you move forward to, you should never forget the principles of bicameralism. Second, never impede upon the principles or laws of parliamentary procedure. Those include the issue of the law of publicity, which is to prevent surprises.

You should, therefore, know how the system is to work. There shouldn't be uncertainty as to what the roles of various people are as they move legislation through the house. That's the great advantage of the system that you have inherited, the existing system, which includes the Speaker. The Speaker knows his role, the Leader of the Government knows his role and the opposition members know their roles. There are authorities that describe them. When a senator goes into the chamber, they know more or less how the bill is to proceed.

The heart of the matter, of course, is who is to be given that bill. Where is the strongest dynamic to provide that criticism and detailed scrutiny that we want a bicameral institution to provide? Your challenge is how to make that happen.

Obviously you feel the opposition is the best way of doing it. I don't disagree with that, but I'm open to other ways.

présente et qu'elle pourrait changer s'il n'y avait plus de parti de l'opposition pour faire face au gouvernement au quotidien dans le cadre de l'étude des lois.

Ainsi, à mon avis et comme vous l'avez fait valoir, si nous tenons au chevauchement, à un examen minutieux et à une réelle amélioration des lois, il faut exercer ces pouvoirs. On ne peut se limiter à une société de débat ou, comme vous l'avez dit, à un organisme consultatif.

Comment voyez-vous l'évolution de l'institution en ce sens?

M. O'Brien : Le Sénat... Je ne suis pas d'accord. Sur le plan constitutionnel, les deux chambres sont égales. Le fait de dire que le Sénat doit reconnaître la suprématie de la Chambre des communes... La Chambre des lords doit reconnaître la suprématie de la Chambre des communes par une loi du Parlement, mais pas ici. Il ne faut pas oublier cela.

Votre institution est bicamérale. Le bicaméralisme n'est pas la théorie la plus populaire au monde. Il ne vise pas à créer le meilleur gouvernement, mais bien à nous protéger contre le pire gouvernement.

Le Sénat ne doit jamais avoir peur d'utiliser son pouvoir pour nous protéger contre un gouvernement cruel et abusif. Vous êtes ici pour protéger. C'est l'une de vos fonctions.

L'autre fonction, bien sûr, vise l'amélioration des lois, et vous vous penchez sur la façon de le faire. C'est au cœur de votre débat sur la dynamique du Sénat.

C'est une question difficile et je ne sais pas si je peux y répondre. Je vous dirais toutefois ceci : peu importe le modèle que vous choisirez, n'oubliez jamais les principes du bicaméralisme. Je vous dirais aussi de ne jamais faire fi des principes ou des lois de la procédure parlementaire, notamment le droit relatif à la publicité, qui vise à éviter les surprises.

Vous devriez donc savoir comment fonctionne le système. Il ne doit y avoir aucune incertitude quant aux rôles des divers intervenants au fil de l'adoption des lois. Voilà le grand avantage de ce système dont vous avez hérité, le système existant, qui prévoit le rôle du président. Le président connaît son rôle, tout comme le leader du gouvernement et les membres de l'opposition. Ces rôles sont prévus en fonction des pouvoirs. Lorsqu'un sénateur se présente au Sénat, il sait plus ou moins comment sera traité le projet de loi.

Le cœur de la question est de savoir qui étudiera le projet de loi. Quelle est la meilleure dynamique permettant la critique et l'examen détaillé que nous voulons d'une institution bicamérale? Votre défi consiste à trouver la façon de faire.

Bien sûr, vous êtes d'avis que l'opposition constitue le meilleur moyen de le faire. Je ne suis pas en désaccord avec cela, mais je suis ouvert à d'autres idées.

Senator Joyal: As I stated, the power to amend is essentially linked to the power to veto. You have to have a bargaining tool if you want to press the government to accept an amendment. How can you press the government to accept the amendment if you don't have the ultimate power of refusing to vote on the legislation or to delay it to a point whereby it will fall from the Order Paper because there will be dissolution? So it seems we have to be practical as to how the power is exercised.

If you just express the wish that some amendments could be brought to the legislation, the government would not be swayed too much by that situation. The government is pressed to come to terms with a decision when the government feels they could lose the legislation either through a simple vote or because the legislation will "die of thirst" at the end of a session.

It has to be very clear that when we are changing the composition of the Senate, we also have an impact on the use of the power of the Senate. That is the relationship that is floating around: "Okay, we'll have a Senate that will be 105 independents, but you cannot stand in the way of the government." You will have to yield to the elected majority in the House of Commons, even though, on the issue at stake, the government never had any electoral mandate to fulfill that promise. It's the principle that the Senate has to remain subservient to the elected majority of the House of Commons.

I'm sure you heard that argument when we were benefiting from your services as the Clerk of this institution. We have to be very mindful that, with the way we are evolving, will we question the use of the power of the Senate?

Mr. O'Brien: I don't have any comment on that.

Senator McCoy: It is a pleasure, Dr. O'Brien, to have you with us once again. I apologize for being late. I was delayed in another meeting.

You started to outline some of the principal rules of parliamentary law, the first one being publicity. Very quickly, could you name the other three for me?

Mr. O'Brien: I thought I could ask you that, senator.

Senator McCoy: You answer it. You're better at it.

Mr. O'Brien: Without my notes, if I recall, the second law — and this, of course, comes from Jeremy Bentham — was the impartiality of the chair. The chamber cannot operate if there is some doubt as to how the chairman of the body is going to officiate proceedings.

Every time you look at these, the more you draw conclusions. Third is how a decision is reached, which is through a proposition or motion. There is a debate and then there is a decision. That's how the Senate operates procedurally — through motion. It is

Le sénateur Joyal : Comme je l'ai dit, le pouvoir d'amender est essentiellement lié au droit de veto. Il faut un outil de négociation pour inciter le gouvernement à accepter un amendement. Comment peut-on inciter le gouvernement à accepter un amendement si on n'a pas le pouvoir de refuser de voter la loi ou de la retarder jusqu'à ce qu'elle soit retirée du *Feuilleton* avant la dissolution? Il semble que nous devons voir la façon dont on exerce le pouvoir d'un point de vue pratique.

Si vous ne faites qu'exprimer le souhait d'apporter certaines modifications à loi, vous n'influencerez pas le gouvernement. Le gouvernement acceptera une décision s'il croit qu'il peut perdre la loi par l'entremise d'un vote ou parce qu'elle « mourra de soif » à la fin de la session.

Il faut établir clairement que la modification de la composition du Sénat aura aussi une incidence sur l'utilisation des pouvoirs du Sénat. On pourrait donc se retrouver avec 105 sénateurs indépendants qui ne pourraient pas faire obstacle au gouvernement. Vous devriez céder à la volonté de la majorité élue à la Chambre des communes, même si, pour la question en jeu, le gouvernement n'a jamais eu le mandat électoral de remplir cette promesse. C'est le principe voulant que le Sénat demeure asservi à la majorité élue à la Chambre des communes.

Je suis certain que vous avez entendu cet argument lorsque vous étiez le greffier de cette institution. En tenant compte de notre évolution, il faut se demander si nous allons remettre en question les pouvoirs du Sénat.

M. O'Brien : Je n'ai pas de commentaire à faire à ce sujet.

La sénatrice McCoy : Monsieur O'Brien, nous sommes heureux de vous recevoir à nouveau. Je suis désolée d'être arrivée en retard. J'assistais à une autre réunion.

Vous avez parlé de certaines des principales règles du droit parlementaire, la première étant la publicité. Pourriez-vous rapidement énumérer les trois autres?

M. O'Brien : Je pourrais vous demander de le faire, madame la sénatrice.

La sénatrice McCoy : Je vous le demande. Vous êtes mieux placé que moi pour le faire.

M. O'Brien : Je n'ai pas mes notes, mais si je me souviens, la deuxième règle — selon Jeremy Bentham, bien sûr — est l'impartialité du président. Le Sénat ne peut fonctionner s'il y a un quelconque doute sur la façon dont le président dirigera les délibérations.

Plus on examine ces règles, plus on tire de conclusions. La troisième vise la façon de prendre une décision, c'est-à-dire par l'entremise d'une proposition ou d'une motion. Il y a un débat puis on prend une décision. C'est ainsi que fonctionne le Sénat,

debated. You can only have on the floor at any time, and it's debated all the way through — it can be adjourned, of course — until a decision is reached on it. Then you go on to something else.

I think the implication of this rule is that there is order in the Senate and the legislature. You can't have a situation where there is disorder. That's why all members have a right to raise a point of order. It's not just the Speaker's job to keep order in the chamber; it's every senator's responsibility. They have a right to raise a point of order and immediately the business stops. That's how important order is.

The fourth dealt with the freedom of speech, the key basis of parliamentary privilege, the heart of parliamentary privilege. The chamber cannot operate without this parliamentary privilege, which narrows it down to protecting freedom of speech. Once again, the business of the house will be interrupted when a senator raises a point of privilege. That's how important freedom of speech is. Without the ability to speak freely, everything is a sham. You need to have that freedom to bring out the greatest intelligence of members so the decision can be the best decision reached. That is, of course, what bicameralism aims for.

The fifth is the majority principle. While you might have debate, at some point a Parliament is not just there to debate but to act as well. At some point in the deliberations, the majority must have its way and a decision is taken.

Those, as you remember, are the main issues.

Senator McCoy: The single hallmark of the Westminster model is that we deal with bills. We create legislation through the three readings of bills. Combined with those five rules of parliamentary law, I take it, we have guiding principles.

I want to confirm my sometimes imperfect memory by referring to the 2014 Supreme Court of Canada decision. I think it's called *Reference re Senate Reform*. As I recall, two key conclusions were that the Senate of Canada is a complementary body to the House of Commons. We don't always have to agree with them, but we are complementary. They also said at paragraph 58 of the decision that we are not coequal. Is my recollection correct?

Mr. O'Brien: I don't have the ruling before me, and I have to be careful because of my own personal views.

"Complementary" — it depends on what that term means. Does it mean to complete the work of the house? I would say absolutely. It's there to complete the work of the House of Commons. The work with the House of Commons is not completed without Senate's input and decisions. It doesn't mean subservient to the House of Commons. I find that a bit unpalatable.

sur le plan de la procédure... par l'entremise d'une motion. Les questions font l'objet d'un débat. On ne peut débattre que d'une seule question à la fois et on doit en débattre jusqu'à ce qu'une décision soit prise, mais on peut bien sûr ajourner le débat. Ensuite, on passe à une autre question.

Je crois que cette règle vise à établir l'ordre au Sénat et à l'Assemblée législative. On ne peut se retrouver en situation de désordre. Voilà pourquoi tous les membres ont le droit de faire un rappel au Règlement. Il ne revient pas seulement au Président de faire régner l'ordre au Sénat; c'est la responsabilité de tous les sénateurs. Ils ont le droit de faire un rappel au Règlement; on suspend alors les travaux. C'est à ce point important.

La quatrième règle a trait à la liberté d'expression, qui est le fondement ou le cœur du privilège parlementaire. Le Sénat ne peut pas fonctionner sans ce privilège parlementaire, qui vise à protéger la liberté d'expression. Encore ici, on interrompt les travaux du Sénat lorsqu'un sénateur soulève une question de privilège. La liberté d'expression est à ce point importante. Si on ne peut parler librement, tout perd son sens. Il faut qu'on puisse avoir librement recours à l'intelligence des membres de sorte qu'on prenne la meilleure décision qui soit. C'est ce que vise le bicaméralisme, bien entendu.

La cinquième règle est le principe de la majorité. Bien qu'on y débattre, le Parlement n'existe pas seulement à cette fin : il faut aussi agir. À un certain moment au cours des délibérations, il faut prendre une décision et la majorité doit l'emporter.

Voilà, comme vous le savez, les principales règles.

La sénatrice McCoy : La marque distinctive du modèle de Westminster, c'est l'étude des projets de loi. Nous créons les lois par l'entremise des trois lectures des projets de loi. Si l'on ajoute à cela les cinq règles du droit parlementaire, on obtient nos principes directeurs.

Je veux parler d'une décision de la Cour suprême de 2014. Ma mémoire me fait parfois défaut. Je crois qu'il s'agit du *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*. Selon mon souvenir, les deux principales conclusions dans cette affaire étaient que le Sénat du Canada était un organisme complémentaire à la Chambre des communes. Nous n'avons pas toujours à être d'accord, mais nous sommes complémentaires. De plus, au paragraphe 58 de la décision, la Cour fait valoir que nous ne sommes pas égaux. Est-ce que mon souvenir est bon?

M. O'Brien : Je n'ai pas la décision devant moi et je dois être prudent en raison de mon opinion personnelle.

Cela dépend de ce que signifie le terme « complémentaire ». Est-ce qu'on parle de compléter le travail de la Chambre? Si c'est le cas, je dirais oui, absolument. Le Sénat est là pour compléter le travail de la Chambre des communes, qui n'est pas complet sans l'intervention et les décisions du Sénat. Cela ne signifie pas que le Sénat est soumis à la Chambre des communes. Je trouve cette interprétation un peu indigeste.

As far as coequal is concerned, I take my Constitution out and I look at it. Where does it say the Senate is to be a complementary body? I can't find that.

The Supreme Court ruling said different things that I found very surprising. In paragraph 20, it said that "... the Senate has remained largely unchanged since its creation." I find that to be such a bizarre statement. As you know, in 1867, there were only four provinces. In 1870, the Manitoba Act, a constitutional act, allowed Manitoba to have Senate representation. The British Columbia Terms of Union in 1871 added three more senators. P.E.I. joined in 1873, and they were given four senators. The Alberta and Saskatchewan acts allowed both of them to have four members. Then in the Constitution Act in 1915, they were allowed six members. Newfoundland joined in 1949, and then the territories were also given representation.

Even by that, the legislative code — the responsibilities of senators — changed enormously from what was four provinces in 1867 to issues that dealt with agriculture, coastal issues and the North. The legislative responsibilities of senators changed tremendously. That's not to mention that in 1929 through the Persons Case, women were allowed to take their seats in the Senate.

I have to say one of my greatest pleasures as Clerk was to bring the portrait of Senator Cairine Wilson into the Senate Reading Room to show it was not an old boys' club. It was also recognition of her appointment and the participation of all women in the Senate.

I found that that sentence could have been changed in the Supreme Court ruling, and it gave a very different impression. Not to mention the administrative changes that have taken place and the ethics regime that was brought in. It's a tremendously different institution than it was in 1867.

Senator McCoy: I'll stop there and let others participate.

Senator McIntyre: Dr. O'Brien, you have served in a variety of roles in both the House of Commons and the Senate. You have published extensively on the Senate, Parliament and the law-abiding process. You are therefore in a good position to answer our questions on the Senate's relationship with the House of Commons.

My question has to do with the issue of resolving legislative disputes. It doesn't happen all the time, but it does happen when the Senate and the House of Commons lock horns on legislation. For example, the Senate receives a bill from the House of Commons, and it can pass, amend, defeat or defer the bill.

You've spoken about various models, but can you suggest mechanisms, such as a conference between the chambers, to facilitate a better resolution of disputes?

En ce qui a trait à l'égalité, je me demande où dans la Constitution on dit que le Sénat doit être un organisme complémentaire. Je ne trouve cela nulle part.

Dans sa décision, la Cour suprême dit des choses qui me surprennent. Au paragraphe 20, elle dit que « [...] le Sénat n'a pas beaucoup changé depuis sa création. » Je trouve cet énoncé très bizarre. Comme vous le savez, en 1867, il n'y avait que quatre provinces. En 1870, la Loi sur le Manitoba, une loi constitutionnelle, a permis au Manitoba d'être représenté au Sénat. En 1871, les Conditions de l'adhésion de la Colombie-Britannique visaient l'ajout de trois sénateurs. L'Île-du-Prince-Édouard est entrée dans la Confédération en 1873 et a obtenu quatre sénateurs. Les lois de l'Alberta et de la Saskatchewan ont permis aux deux provinces d'avoir quatre sénateurs. Ensuite, la Constitution Act de 1915 leur a donné six sénateurs. Terre-Neuve s'est jointe à la Confédération en 1949; les territoires ont ensuite pu être représentés.

Même à cet égard, le code législatif — les responsabilités des sénateurs — a énormément changé : alors qu'il n'y avait que quatre provinces en 1867, on aborde aujourd'hui des questions relatives à l'agriculture, aux zones côtières et au Nord. Les responsabilités législatives des sénateurs ont énormément changé. De plus, en 1929, l'affaire « personne » a permis aux femmes d'occuper un siège au Sénat.

Je dois dire que l'un de mes plus grands plaisirs en tant que greffier a été d'accrocher un portrait de la sénatrice Cairine Wilson dans la salle de lecture du Sénat pour montrer qu'on n'était plus dans le club des vieux copains. On voulait également reconnaître sa nomination et la participation de toutes les femmes au Sénat.

Je crois que cette phrase de la décision de la Cour suprême aurait pu être changée et qu'elle donnait une autre impression. Il ne faut pas non plus oublier les changements administratifs qui ont été apportés et le régime de déontologie qui a été mis en place. L'institution ne ressemble plus du tout à celle de 1867.

La sénatrice McCoy : Je vais m'arrêter là et laisser les autres sénateurs intervenir.

Le sénateur McIntyre : Monsieur O'Brien, vous avez joué divers rôles à la Chambre des communes et au Sénat. Vous avez publié de nombreux articles sur le Sénat, le Parlement et le processus législatif. Vous êtes donc bien placé pour répondre à nos questions sur la relation entre le Sénat et la Chambre des communes.

Ma question porte sur la résolution des différends législatifs. Cela ne se produit pas tout le temps, mais il arrive que le Sénat et la Chambre des communes s'affrontent concernant des mesures législatives. Par exemple, le Sénat reçoit un projet de loi de la Chambre des communes, et il peut adopter le projet de loi, l'amender ou le rejeter, ou en différer le vote.

Vous avez parlé de divers modèles, mais pouvez-vous suggérer des mécanismes, par exemple des conférences entre les chambres qui faciliteraient une meilleure résolution des différends?

Mr. O'Brien: Absolutely. I know Senator Hays put that forward in an article in the *Canadian Parliamentary Review* some time ago, and I agree this is a procedure that is in our books. It has not been used. It was used shortly after the war. It was constantly used in the pre-colonial era. This was how the houses dealt with getting an agreement. It's certainly dealt with in the U.S. Congress, and there are scholarly articles that show the great success of confidence committees that deal with legislation to resolve deadlock between two houses.

We talked about Bill C-22. That came very close to being a conference, and it was proposed. I think the house rejected it, but I asked Senator Stewart after it was over, "Does this mean conferences are dead from now on?" He said, "No, they're not."

It's still a mechanism under traditional parliamentary procedure. It's not something new. Senators should not be afraid to ask for a free conference to allow some of the managers to try to work out a compromise and bring those reports back to the houses.

Having a dialogue in the *Debates of the Senate*, or Hansard, is different than sitting down and explaining concerns. Given your eminent positions — you are all eminent in your own professional lives, respected and knowledgeable — this is something that should be an open idea. Hopefully it comes down to that; that the house would accept amendments that the Senate is proposing or at least give them due consideration — I think they do, because there are public policy issues at stake — and not reject them a priori. I would recommend that procedure of conference.

Senator McIntyre: If the Senate amends a government bill and some or all of those amendments are rejected by the House of Commons, when should the Senate insist upon its amendments?

Mr. O'Brien: There is a message saying that the house has rejected the Senate amendments, and the Senate has to decide whether to accept that decision or insist. It often does not decide right away. It sends the Commons' amendments to a committee and there is further examination. The minister has to appear and there is further dialogue. They are not rejected totally. Often a new set of amendments may be proposed, a little more palatable, perhaps.

It's never quite clear when a bill is dead. I talked to Bob Marleau about that during Bill C-22. It went back three times. At what point is it going to be considered to be dead? It was never defined. There's always a possibility that the bill can be saved.

Senator Eggleton: Picking up on that, right now it seems to be whoever blinks first.

M. O'Brien : Certainement. Je sais que le sénateur Hays a parlé de cela dans un article publié dans la *Revue parlementaire canadienne*, il y a quelques années, et je conviens que c'est un processus qui est prévu dans nos documents. Il ne sert pas. Il a servi peu de temps après la guerre. Durant la période précoloniale, ce processus servait constamment. C'est ainsi que les chambres arrivaient à s'entendre. On le fait au Congrès américain, et des articles publiés par des chercheurs montrent le grand succès remporté par les comités habilités à adopter des lois qui dénouent les impasses entre les deux chambres.

Nous avons parlé du projet de loi C-22. Il y a presque eu une conférence. La proposition en avait été faite. Je pense que la Chambre des communes a rejeté l'idée, mais j'ai demandé au sénateur Stewart, après coup : « Est-ce que cela signifie la fin des conférences? » Ce à quoi il m'a répondu : « Non. Pas du tout. »

Cela demeure un mécanisme de la procédure parlementaire traditionnelle. Ce n'est rien de nouveau. Les sénateurs ne devraient pas avoir peur de demander une conférence libre pour que certains des gestionnaires puissent essayer de trouver un compromis afin d'ensuite en faire rapport aux chambres.

Un dialogue dans les *Débats du Sénat* ou le hansard est différent d'une discussion où l'on prend le temps d'expliquer les préoccupations. Parce que vous êtes des personnes de marque — vous êtes toutes des personnes de marque dans vos propres vies professionnelles, des personnes respectées et bien informées —, cette idée devrait demeurer ouverte. Ce qu'on espère, c'est qu'on en vienne à ce que la Chambre des communes accepte les amendements proposés par le Sénat ou consente au moins à les étudier convenablement — je pense qu'elle le fait, car il y a des questions de politique publique en jeu —, et ne les rejette pas a priori. Je recommanderais le recours au processus de conférence.

Le sénateur McIntyre : Si le Sénat amende un projet de loi émanant du gouvernement et que les amendements sont partiellement ou entièrement rejetés par la Chambre des communes, à quel moment le Sénat devrait-il insister pour obtenir les amendements qu'il propose?

M. O'Brien : Il y a un message qui dit que la Chambre des communes a rejeté les amendements du Sénat, et le Sénat doit alors déterminer s'il accepte la décision ou s'il insiste. Souvent, ce n'est pas immédiat. Le Sénat renvoie les amendements de la Chambre des communes à un comité qui va réexaminer le dossier. Le ministre doit comparaître, et le dialogue se poursuit. Les amendements ne sont pas rejetés en bloc. Souvent, un nouvel ensemble d'amendements peut-être un peu plus acceptables sera proposé.

Il n'est jamais tout à fait clair qu'un projet de loi est mort. J'ai parlé de cela avec Bob Marleau pendant l'étude du projet de loi C-22. Il est retourné trois fois. À quel moment estime-t-on que le projet de loi est mort? Cela n'a jamais été défini. Il y a toujours une possibilité de sauver le projet de loi.

Le sénateur Eggleton : À ce sujet, en ce moment, on dirait que c'est à qui va cligner de l'œil en premier.

I think your idea of a deadlock conference is a good one. It may not have been needed for quite a number of years now, but the way things are going at the moment, it could be useful in the future.

I have two questions. I want to go back, first of all, to this question of being a complementary body versus a coequal body, and whether there really are differences and what the differences are. You've said you don't see "complementary" in the Constitution. We've heard that it was mentioned in the Supreme Court decision. Sometimes we go back to the Fathers of Confederation and their thoughts, and there seem to be some thoughts about it being a complementary body. For example, John A. Macdonald said something along the lines — I won't get this quite correct — that the upper chamber, or the Senate, should never stand against the will of the people, taking that to mean the will of the people as expressed through the duly elected government in the House of Commons. What do you make of that in terms of this question of complementary status?

Mr. O'Brien: My thoughts are that there has been a lot of revisionism of what actually occurred in 1867. To set the background, there was, as you know, up until 1867, the Province of Canada, since 1855, had an elected Senate. John A. Macdonald supported that election. After the Rebellion Losses Bill of 1849 in which the Legislative Council was swamped in order to pass that bill, people became disgusted with the upper house. But instead of moving to abolish it, they moved to reform it. They moved to having an elected Senate from which this modern Senate took most of its characteristics; that is, 24 senators from each division, each section which got that right, and that model was used for the Senate.

As they went into the Quebec Conference, John A. Macdonald said, "Look, I'm still open. I'm a very pragmatic person, and I'm open to an elected Senate. I'm willing to hear what people say."

George Brown was quite adamant that under no circumstances should the Senate, the upper house, be elected. He was a follower of Robert Baldwin. As we know, Baldwin was quite adamant that there can be no, as the Americans had, elected upper house. Brown was his supporter, and that was part of the agreement with the great ministry to proceed to Confederation. That was part of Brown's demands, and of course he swung the day; although Prince Edward Island, which also had an elected Senate, walked away from the conference — not that that was the main stumbling point, but it was part of the point.

In the great debate of the Confederation resolutions, there was this great talk of independence; the Senate must be independent. What they were really talking about was the problems of the old Legislative Council. They were clearly under the influence of the governor. Some of them were the postmaster general; some of

Je crois que votre idée des conférences servant à dénouer les impasses est excellente. De telles conférences n'ont peut-être pas été nécessaires pendant des années, mais à la façon dont les choses vont en ce moment, elles pourraient être utiles à l'avenir.

J'ai deux questions. Je veux premièrement revenir sur le rôle d'organe complémentaire, plutôt qu'égal, et sur la question de savoir s'il y a réellement des différences et, dans l'affirmative, ce qu'elles sont. Vous avez dit que vous ne voyez pas « complémentaire » dans la Constitution. Nous avons entendu que cela avait été mentionné dans l'arrêt de la Cour suprême. Parfois, nous revenons à ce que pensaient les Pères de la Confédération, et il semble qu'on ait vu le Sénat comme étant un organe complémentaire. Par exemple, John A. Macdonald a dit quelque chose dans le genre — je ne le citerai pas correctement — que la chambre haute, le Sénat, ne devrait jamais faire obstacle à la volonté du peuple, soit celle qui est exprimée par le gouvernement dûment élu à la Chambre des communes. Que dites-vous de cela en ce qui concerne le statut d'organe complémentaire?

M. O'Brien : Je trouve qu'il y a eu beaucoup de révisionnisme de ce qui s'est produit en 1867. Pour vous donner le contexte, il y a eu jusqu'en 1867, comme vous le savez, la Province du Canada qui, depuis 1855, avait un Sénat élu. John A. Macdonald a donné son appui à cette élection. Après l'adoption de la Loi d'indemnisation pour le Bas-Canada de 1849, pour laquelle le Conseil législatif a été complètement dépassé, les gens se sont indignés contre la Chambre haute. Cependant, plutôt que de travailler à son abolition, ils ont choisi la réforme. Ils ont proposé un Sénat élu dont l'actuel Sénat a la plupart des caractéristiques : 24 sénateurs pour représenter chaque division qui avait ce droit. C'est le modèle qui a été utilisé pour le Sénat.

À l'aube de la Conférence de Québec, John A. Macdonald a dit : « Écoutez, je suis toujours ouvert. Je suis très pragmatique, et je suis ouvert à un Sénat élu. Je suis prêt à entendre ce que les gens ont à dire. »

George Brown maintenait catégoriquement qu'en aucun cas le Sénat, la Chambre haute, ne devait être élu. Il était un émule de Robert Baldwin. Comme nous le savons, Baldwin soutenait fermement qu'il ne pouvait y avoir, comme chez les Américains, une Chambre haute élue. Brown l'appuyait, et cela faisait partie de l'entente avec le Grand ministre pour réaliser la Confédération. Cela faisait partie des exigences de Brown, et bien sûr, il a fait pencher la balance, même si l'Île-du-Prince-Édouard, qui avait aussi un Sénat élu, a quitté la conférence, ce qui n'a pas constitué un obstacle majeur.

Lors du grand débat sur les résolutions relatives à la Confédération, on a parlé avec insistance d'indépendance; le Sénat devait être indépendant. Ce dont ils parlaient en réalité, c'était des problèmes de l'ancien Conseil législatif. Les membres en subissaient nettement l'influence du gouverneur. Il y avait le

them had posts of emolument that were part of the government structure sitting in the Legislative Council. Of course they weren't independent; they were swayed.

So there was a great movement to make it independent, that is, appoint them for life. That was the major issue, to correct the evils that were going on with respect to the old Legislative Council. They wanted the Senate to be independent, just like the House of Commons is independent. Members of the House of Commons are to be independent from the state to influence their decisions.

Macdonald joined Brown in wanting an upper house that was not elected, and of course then moved to a different view that they should not ever be a check against the popular will. He was a pragmatic politician, so I'm not quite sure where he stood on that.

Senator Eggleton: My other question has to do with the processing of private members' bills through both chambers. We actually have an excellent example now of a private member's bill started in the Senate that has actually passed in the House of Commons and is about to become law, and that is Bill S-201, on genetic discrimination, put forward by former Senator Jim Cowan. But that seems to be the exception. There seems to be a difficult time in getting private members' bills processed through the House of Commons. They have a different set of rules on how they deal with private members' bills. How would you suggest this could be better worked out so that there is more respect for the private members' bills going from one chamber to the other?

Mr. O'Brien: I think the issue of procedural change is always appropriate to make sure that the legislation of each house is considered fairly. I don't know; a joint committee could be appointed to try to work out these differences as we move to parliamentary reform in both chambers, because obviously it's a very important part of the legislative process.

Canada has moved quite far from the attitude of the British House of Commons. When I was there on attachment, I asked them about the House of Lords private members' legislation and how the U.K. House of Commons deals with it, and their attitude was: The Lords can wait.

Senator Eggleton: I think we get that attitude here. They don't call us "Lords," though.

Senator Tkachuk: If a Senate bill goes to the house, it has to be considered, right? It doesn't fall into the lottery system. Any member can pick up a Senate bill and then move it, while their own bills are part of a lottery system where they actually draw where they go. So they may have to wait a long time before

ministre des Postes, et il y avait des membres qui recevaient des honoraires parce qu'ils faisaient partie de la structure gouvernementale et qu'ils siégeaient au Conseil législatif. Bien entendu, ils n'étaient pas indépendants. Ils subissaient de l'influence.

Cela a donc déclenché un grand mouvement dont le but était de le rendre indépendant; les membres seraient nommés à vie. C'était le grand enjeu : corriger les horreurs liées à l'ancien Conseil exécutif. Ils voulaient que le Sénat soit indépendant, tout comme la Chambre des communes est indépendante. Les députés doivent être indépendants de l'État, lequel ne doit pas influencer leurs décisions.

Macdonald a ajouté sa voix à celle de Brown pour l'obtention d'une Chambre haute non élue, et bien entendu, ils ont adopté des points de vue différents concernant la vérification par rapport à la volonté populaire. C'était un politicien pragmatique, alors je ne sais trop quelle était son opinion à ce sujet.

Le sénateur Eggleton : Mon autre question porte sur le cheminement des projets de loi d'initiative parlementaire dans les deux chambres. Nous avons en fait un excellent exemple de projet de loi d'initiative parlementaire qui a émané du Sénat, qui a été adopté à la Chambre des communes et qui est sur le point de devenir loi. C'est le projet de loi S-201, sur la discrimination génétique, qui a été proposé par l'ancien sénateur Jim Cowan. Cela semble exceptionnel, toutefois. Il semble difficile de faire cheminer un projet de loi d'initiative parlementaire à la Chambre des communes. Ils ont des règles différentes sur la façon de traiter les projets de loi d'initiative parlementaire. Que suggérez-vous pour améliorer les choses et faire en sorte que les projets de loi d'initiative parlementaire soient traités avec plus de respect quand ils passent d'une chambre à l'autre?

M. O'Brien : Je crois que la question des changements procéduraux est toujours pertinente, quand il s'agit de veiller à ce que les projets de loi de chacune des chambres soient étudiés en toute équité. Je ne sais pas; on pourrait créer un comité mixte qui s'attaquerait à ces différences alors que les deux chambres font face à une réforme parlementaire, car c'est manifestement un élément très important du processus législatif.

Le Canada s'est énormément éloigné de l'attitude de la Chambre des communes britannique. Quand j'y suis allé en affectation, je leur ai posé des questions sur les projets de loi d'initiative parlementaire émanant de la Chambre des lords et sur la façon dont la Chambre des communes du Royaume-Uni les traite, et selon leur attitude : « Les lords peuvent bien attendre. »

Le sénateur Eggleton : Je crois que l'attitude est la même ici. Ils ne nous appellent pas « lords », cependant.

Le sénateur Tkachuk : Si un projet de loi émanant du Sénat est présenté à la Chambre des communes, il doit être étudié, n'est-ce pas? Ce n'est pas une loterie. N'importe quel député peut proposer un projet de loi émanant du Sénat, alors que leurs propres projets de loi sont soumis à un système de loterie et tirés

they introduce it. Actually, Senate bills get dealt with reasonably efficiently, although what happens after they move it is a separate situation.

[*Translation*]

Senator Bellemare: Thank you for agreeing to appear at this committee meeting, Mr. O'Brien. Your comments are very interesting and rather refreshing.

What interests me the most is your idea of establishing a checklist of issues. Obviously, in the context of a less partisan Senate, the results of the legislative process seem to represent your number one criteria in terms of a Westminster description for the Canadian Senate. The legislative process seems to be the key characteristic.

According to this process, if the senators are partisan, the result is a bit easier to predict, given the existence of party lines. If the senators are less partisan, the result is more difficult to predict, even though personal preferences may be reflected in each person's comments and in the decision-making process.

I agree with your idea of establishing a checklist of issues to review during the study of a bill. I suggested this approach as part of a motion. Within the committees, the Senate should at least ask questions about a certain number of points to help determine whether and how, if applicable, the bill can be improved. This will also help the senators set aside their personal preferences. We know there's also the "will of the people" issue, which Senator Eggleton mentioned. John Stuart Mill spoke about it as well. Given that you read it, you undoubtedly recall it. However, do you think we should structure this checklist of issues to make it part of the committees' procedure? Should we make it a convention?

As you know, a committee can simply indicate that it reported without amendments, even if it tried to make amendments. As a result, we're not aware of them. Do you think it would be useful to ask the committees to, at the very least, include observations regarding a checklist of issues?

Mr. O'Brien: Yes. It was Senator Austin's idea, when he was the chair of the Rules Committee, to have a set rule that describes the criteria for how the committees should at least make some comments. The rule must force the committee to address the issues, when the witnesses are before them, regarding subjects, maybe four subjects, especially the issue of the impact on regional development. The former Senator Pierre De Bané was one of the first to be a minister responsible for regional development within a government. I know that he was very supportive of the idea of including this criterion in a rule for committee reports.

The second issue that interests the senators here, in the Senate, is the Charter of Rights.

au hasard. Ils doivent parfois attendre très longtemps avant de pouvoir présenter un projet de loi. En fait, les projets de loi émanant du Sénat sont traités d'une façon relativement efficace, bien que ce soit une tout autre chose une fois qu'ils ont été proposés.

[*Français*]

La sénatrice Bellemare : Merci d'avoir accepté de comparaître à cette séance de notre comité, monsieur O'Brien. Je trouve vos propos très intéressants et plutôt rafraîchissants.

Ce qui m'intéresse le plus, c'est votre idée d'établir une liste d'éléments à traiter. Bien évidemment, dans le contexte d'un Sénat moins partisan, les résultats du processus législatif semblent représenter pour vous le critère numéro 1 par rapport à un qualificatif de Westminster pour le Sénat canadien. Le processus législatif semble être la caractéristique fondamentale.

Selon ce processus, si les sénateurs sont partisans, il est possible de connaître un peu mieux le résultat, étant donné l'existence des lignes de parti, alors que si les sénateurs sont moins partisans, le résultat est plus difficile à prédire, même si les préférences individuelles peuvent transparaître des propos de chacun et du processus de prise de décisions.

Je partage votre idée d'établir une liste d'éléments à examiner lors de l'étude d'un projet de loi. J'ai d'ailleurs proposé cette approche dans le cadre d'une motion. Au sein des comités, le Sénat devrait à tout le moins poser des questions au sujet d'un certain nombre de points pour l'aider à déterminer si le projet de loi peut être amélioré et, le cas échéant, de quelle façon il peut l'être. Cela aiderait également les sénateurs à laisser de côté leurs préférences individuelles. On le sait, il y a aussi la question de la « volonté du peuple », dont le sénateur Eggleton a parlé, mais John Stuart Mill en a parlé également. Étant donné que vous l'avez lu, vous vous en souvenez sans doute. Cependant, cette liste d'éléments à traiter, croyez-vous qu'on devrait la structurer à l'intérieur de la procédure liée aux comités? Devrait-on en faire une convention?

Comme vous le savez, un comité peut simplement rapporter qu'il a fait rapport sans amendements, alors qu'il y a eu des tentatives d'amendements, ce qui fait qu'on n'en est pas au courant. Croyez-vous utile de demander aux comités d'annexer, à tout le moins, des observations par rapport à une liste d'éléments à traiter?

M. O'Brien : Oui, c'était l'idée du sénateur Austin, alors qu'il était président du Comité du Règlement, d'avoir un règlement fixe qui décrit les critères selon lesquels les comités devraient au moins émettre quelques commentaires. Cette règle doit forcer le comité à traiter les questions, alors que les témoins sont devant eux, sur des sujets, peut-être quatre sujets, surtout la question de l'impact sur le développement régional. Je sais que l'ancien sénateur Pierre De Bané, qui a été l'un des premiers à être ministre, au sein d'un gouvernement, chargé de la responsabilité du développement régional, était très favorable à cette idée d'inclure ce critère dans le cadre d'un règlement lié aux rapports des comités.

La deuxième question qui intéresse les sénateurs, ici, au Sénat, est la question de la Charte des droits.

[English]

To me, that is very important and that issue is quite sensitive to senators. I know there is a Human Rights Committee and that the Constitutional and Legal Affairs Committee takes a great interest, but as you know, every piece of legislation may or may not have some relationship to the Charter. And therefore every committee, when it receives a bill, should be aware of this issue. It's something many scholars feel Parliament still does not have a proper handle on, that it's not just a question of the courts.

The feeling used to be that Parliament looks after general rights, whereas the courts look after individual rights. But we know that senators particularly are keen, because of their representation of minorities, to ensure that Charter rights are not breached.

Of course, you're still at a pre-statutory phase. The bill has not become a statute, so you're not sure whether the courts are going to rule one way or the other. But there seems to be some dissatisfaction with the fact that the minister may table — I don't even know if they do that, but by law I think they are required to say whether something contravenes the Charter of Rights. And the debate in the department is not so much whether the Charter is going to breach, but what are the chances of it breaching? Is it 20 per cent or is it 80 per cent? Parliament needs to know that and needs to make its own estimation.

How can we do this? I think there could be a mandate given to the law clerk's office. Obviously, it will entail greater resources but it's worth considering that the law clerk's office be mandated to provide each committee, as a bill goes to committee, with an assessment on that particular question of what the issue is in relation to Charter rights on that bill. I think that would be very worthwhile. I will know it may slow things down. But, again, it goes back to bicameralism. You are here to improve legislation, and I think a systematic way of doing it would be very helpful.

Another issue that could be added to that list is the impact on federal-provincial relations. The Senate is tied to the provinces, and the Supreme Court reference of 2014 was very clear about the provinces' interest in the Senate and how it works. They hold the cards in terms of any major amendments that go forward. I know that federal-provincial relations, when I was here, was part of the Legal and Constitutional Affairs Committee. Again, every bill might have an impact on federal-provincial relations and there should be an assessment on that issue as well.

So I agree with you. Less partisan might be more open to having that kind of a list. Will it delay the legislation? It may, but it might be worth delaying to have that information before the Senate and before Canadians, which is more important.

[Traduction]

Pour moi, c'est très important, et c'est une question très délicate pour les sénateurs. Je sais qu'il y a un Comité des droits de la personne et que le Comité des affaires juridiques et constitutionnelles s'intéresse beaucoup à cela, mais comme vous le savez, chaque projet de loi peut comporter des liens avec la Charte. Par conséquent, chaque comité, quand il est saisi d'un projet de loi, doit être au fait de cela. C'est un aspect que le Parlement ne maîtrise toujours pas, d'après de nombreux spécialistes; ce n'est pas qu'une question intéressant les tribunaux.

On estimait généralement que le Parlement devait se pencher sur les droits en général, alors que les tribunaux veillaient aux droits individuels. Cependant, nous savons que les sénateurs en particulier s'intéressent à cela parce qu'ils représentent les minorités et veillent à ce que les droits garantis par la Charte ne soient pas violés.

Bien entendu, c'est avant que le projet de loi soit adopté. Ce n'est pas une loi, alors vous ne savez pas comment les tribunaux vont trancher. Cela semble causer de l'insatisfaction, parce que le ministre peut déposer un projet de loi — je ne sais même pas s'ils le font, mais je pense que la loi exige qu'ils le précisent si des dispositions contreviennent à la Charte. Et le débat au ministère ne porte pas tant sur le fait qu'il y aura violation de la Charte, mais sur les risques de violation. Est-ce 20 p. 100 de risque, ou 80 p. 100? Le Parlement doit savoir cela et faire sa propre estimation.

Comment pouvons-nous faire cela? Je pense qu'on pourrait en confier le mandat au Bureau du légiste. De toute évidence, il faudra plus de ressources, mais il en vaudrait la peine que le Bureau du légiste ait le mandat de fournir à chaque comité, au moment où le comité est saisi d'un projet de loi, une évaluation de l'aspect particulier des enjeux relatifs à la Charte qui touchent le projet de loi en question. Je pense que ce serait très utile. Cela ralentirait un peu les choses, mais encore là, cela nous ramène au bicaméralisme. Vous êtes ici pour améliorer les lois, et je pense qu'il serait très utile d'avoir une façon systématique de le faire.

On pourrait aussi ajouter à cette liste l'effet produit sur les relations fédérales-provinciales. Le Sénat est lié aux provinces, et la Cour suprême a très clairement exprimé, en 2014, les intérêts des provinces concernant le Sénat et son fonctionnement. Elles tiennent les cartes pour ce qui est de toute modification importante qui va de l'avant. Je sais que les relations fédérales-provinciales, quand j'y étais, relevaient du Comité des affaires juridiques et constitutionnelles. Encore là, tout projet de loi peut avoir des effets sur les relations fédérales-provinciales, et cet aspect devrait aussi faire l'objet d'une évaluation.

Alors je suis d'accord avec vous. Dans un contexte moins partisan, on serait plus ouvert à ce genre de liste. Est-ce que cela va retarder l'adoption de lois? Peut-être, mais cela en vaudrait la peine, pour que l'information soit transmise au Sénat et aux Canadiens, ce qui est plus important encore.

[Translation]

Senator Bellemare: In terms of a list, regarding the experts who come to speak at committee meetings —

[English]

Do you have some advice for us on how to choose the experts, the people that come to committee when we study bills? If we have a list, does it make a difference? If so, what would be your comment or advice on how we pick good witnesses?

Mr. O'Brien: Well, you can't hear everyone, that's for sure. One of the things about the Senate that I always heard is that the people of Canada are fed up with the Senate, don't like the Senate and want it abolished. Yet when I was Director of Committees, people lined up to appear. There were so many that wanted to appear. Senate committees are a very dynamic, useful part of the Senate and there is no shortage of witnesses. That's a difficult choice and usually it was left to the steering committee. Does it make a difference? Yes, it does. It clearly makes a difference.

Do you want the same people as you had in the house? Maybe not, because in that instance, their comments are already on the record. Then again, you might want to query them on the comments they made in the house, so I wouldn't dismiss it automatically, but there is a case to be made of hearing different people.

The selection of witnesses is a very key question. I know the library is excellent in knowing these people, what the witnesses may bring to the table, so there is no surprise. I know sometimes they talk to them even before they appear. I really rely on the Library of Parliament. We have the best library research branch anywhere, and use them.

Senator Dean: Thank you for being with us today, Dr. O'Brien. My question falls well because we have veered into the question of quality and efficiency, and the way that the Senate uses its time.

You talked about redundancy, and I'll speak personally. I don't lose any sleep about redundancy in the Senate right now. I do lose a little sleep about quality and efficiency, and that's the lead-in to my question.

I will note that from time to time, and you know what I'm talking about, we would benefit from a checklist and we would benefit from a more systematic approach to bills. Those things in themselves would be great, but as long as we continue to have what I might term a "truncated approach in time" to bills, where we sometimes nibble away incrementally over a period of weeks or months, a checklist and a more systematic approach in themselves is not going to help us.

[Français]

La sénatrice Bellemare : Dans l'optique d'une liste, au sujet des experts qui viennent témoigner aux séances des comités —

[Traduction]

Avez-vous des conseils à nous donner sur la façon de choisir les experts, les personnes qui viennent témoigner au comité quand nous étudions des projets de loi? Si nous avons une liste, est-ce que cela change quelque chose? Dans l'affirmative, que nous diriez-vous, ou que nous conseilleriez-vous sur la façon de choisir de bons témoins?

M. O'Brien : Eh bien, vous ne pouvez certainement pas entendre tout le monde. L'une des choses que j'entends toujours à propos du Sénat, c'est que les Canadiens en ont assez du Sénat, ne l'aiment pas et veulent qu'il soit aboli. Cependant, quand j'étais directeur des comités, les gens faisaient la queue pour comparaître. Tellement de gens voulaient comparaître. Les comités sénatoriaux représentent un élément très dynamique et utile du Sénat, et il ne manque pas de témoins. C'est un choix difficile qui incombe habituellement au comité directeur. Est-ce que cela change quelque chose? Oui. Manifestement.

Voulez-vous les mêmes personnes qui ont comparu devant le comité de la Chambre des communes? Peut-être pas, puisque leurs observations sont déjà consignées. Mais vous voudriez peut-être les interroger sur les observations qu'ils ont faites devant le comité de la Chambre des communes, alors je ne rejetterais pas automatiquement cette possibilité. Toutefois, il serait bon d'entendre des personnes différentes.

La sélection des témoins est très importante. Je sais que les gens de la Bibliothèque du Parlement connaissent bien ces gens et font de l'excellent travail; ils savent ce qu'ils peuvent apporter aux discussions, alors il n'y a pas de surprises. Je sais qu'ils parlent parfois aux témoins avant leur comparution. Je peux vraiment compter sur la Bibliothèque du Parlement. Nous avons la meilleure direction de recherche entre toutes, et nous utilisons leurs services.

Le sénateur Dean : Merci d'être avec nous aujourd'hui, monsieur O'Brien. Ma question tombe bien, car la discussion a dévié sur le thème de la qualité et de l'efficacité, et la façon dont le Sénat emploie son temps.

Vous avez parlé de redondance, et je vais parler d'un point de vue personnel. La redondance au Sénat ne m'empêche pas de dormir, en ce moment. Ce qui trouble un peu mon sommeil, c'est la qualité et l'efficacité, et c'est ce qui m'amène à ma question.

Je signale que de temps en temps — et vous savez de quoi je parle —, une liste de contrôle nous serait utile, de même qu'une approche plus systématique concernant les projets de loi. Ce serait en soi d'excellentes choses, mais si nous continuons d'avoir ce que j'appellerai une « approche tronquée dans le temps » à l'égard des projets de loi, en échelonnant notre travail et en le réalisant petit à petit sur des semaines ou des mois, une liste de contrôle et une approche plus systématique ne nous seront pas utiles.

I did this in talking to a group of students in London, Ontario earlier this week. We talked about the assisted dying debate. We all tend to hold that up as a really good example of high-quality, consolidated discussion in which citizens can see their views represented over a relatively short space of time in quality debate.

How do we start, at least on major pieces of legislation, seeing what we and others saw in the assisted dying debate become more commonplace in the Senate? It should not be something that we point to as a great thing that happened at a point in time, but I'd like to see that. I think my colleagues would like to see it. I'm sure that you would like to see that occurring more regularly because we organize ourselves to achieve those outcomes. That's one question.

The second one is unrelated, but I think it's also related to quality. You emphasized freedom of speech in the Senate. Should freedom of speech and freedom of expression extend to freedom to vote without concern — that is, free from undue influence and free from the potential of sanctions? That's a separate question on a separate matter, but it comes down to the notion of free votes. Could you share your thoughts with us on that also?

Mr. O'Brien: It was always frustrating to have a second reading debate start and then someone take the adjournment and it would go for many sittings without movement. The committee would have done a lot of work, prepared its report and presented it and the debate would go on to third reading. Then it would be weeks and weeks after the report was made and they would say, "What was in that report? We can't really remember what was in the report because there are so many reports."

In the U.K., the Lords struggled with this. The convenors arranged for a particular day to have the debate on second reading of a major bill. It wouldn't have to be the next day but, say, two weeks after the bill came to the Lords, they'd have the debate. That means the mover gives a speech.

Under our Rules, the mover has the right of reply at second reading. That's what's key. But if the right of reply is weeks after he moved and he wasn't even in the chamber when so and so made a speech, it makes a bit of a farce of the debate.

So with agreement, they publicize it. Those interested in the bill are watching in the gallery, or wherever, and they know that is the day they're going to deal with second reading of Bill X. The member, or the minister, whoever it is, makes a speech. The opposition replies. All members then reply and at the end of the debate he closes the debate. The Speaker gets up and says, "If the senator speaks now, it has the effect of closing the

J'ai fait cela en discutant avec un groupe d'étudiants, à London, en Ontario, au début de la semaine. Nous avons discuté du débat sur l'aide médicale à mourir. Nous avons tous tendance à donner cela comme excellent exemple d'une discussion intégrée de grande qualité qui a permis aux citoyens de voir que leurs points de vue étaient représentés lors de débats de qualité, et ce, sur une période relativement courte.

Comment pouvons-nous nous attaquer aux projets de loi, du moins aux plus importants, compte tenu de ce que nous avons vu et de ce que d'autres ont vu dans le débat sur l'aide médicale à mourir, de manière à ce que cela devienne plus courant au Sénat? Cela ne devrait pas être un exemple d'une chose formidable qui s'est produite une fois. J'aimerais que ce soit courant. Je pense que c'est aussi le cas de mes collègues. Je suis sûr que vous aimeriez que cela se produise plus régulièrement parce que nous nous organisons pour qu'il en soit ainsi. C'est une de mes questions.

Ma deuxième question n'est pas liée à cela, mais je pense qu'elle porte aussi sur la qualité. Vous avez souligné la liberté de parole au Sénat. Est-ce que la liberté de parole et la liberté d'expression signifient qu'on peut voter à l'abri d'une influence indue et sans craindre d'éventuelles sanctions? C'est une question distincte, sur un sujet distinct, mais cela revient au principe du vote libre. Pourriez-vous nous dire ce que vous pensez de cela aussi?

M. O'Brien : Il a toujours été frustrant d'amorcer le débat en deuxième lecture pour être freiné par un ajournement et devoir attendre que de nombreuses séances passent sans que rien ne se produise. Le comité aurait accompli beaucoup de travail; il aurait préparé son rapport et l'aurait présenté, et on passerait au débat en troisième lecture. Il s'écoulerait ensuite des semaines et des semaines, après le rapport, et ils diraient : « Qu'est-ce qu'il y avait, dans ce rapport? Nous ne nous en souvenons pas très bien, parce qu'il y a eu tant de rapports. »

Au Royaume-Uni, les lords avaient des problèmes avec cela. Les responsables prévoyaient une journée particulière pour le débat en deuxième lecture d'un projet de loi important. Ce n'était pas nécessairement le lendemain, mais deux semaines après que le projet de loi soit soumis aux lords, le débat avait lieu. Cela signifie que le parrain fait un discours.

Selon nos règles, le parrain a le droit de répondre, en deuxième lecture. C'est fondamental. Cependant, le droit de réponse vient des semaines après le dépôt, ce qui fait qu'il n'est pas nécessairement à la chambre quand quelqu'un fait son discours, ce qui fait que le débat est un peu une mascarade.

Donc, si on est d'accord, on en fait l'annonce. Les personnes que le projet de loi intéresse sont à la galerie, ou ailleurs, et ils savent à quelle date on va faire la deuxième lecture du projet de loi X. Le député, ou le ministre — peu importe — fait un discours. L'opposition réplique. Tous les députés peuvent alors réagir, et à la fin, le débat est clos. Le Président se lève et dit : « Si le sénateur prend la parole maintenant, cela signifie que le débat est

debate.” “Closing the debate” means it’s over, because he’s heard everything; the chamber heard everything, and they go on to the next stage. That’s the way they proceed with third reading.

I think the quality would get better. I think there would be a way to point to a good example of how a legislature works and that would be a major thing.

Of course, as Governor General Head said, time is important; that is, time to digest what’s in the bill. Time is an important part of Parliament. We don’t rush things, so there would have to be a compromise on the time issue — not to push things but not to give endless time. I think that would help.

That is a suggestion I made before, and as with many suggestions I’ve made, it has not been enacted upon, but I think it’s still worth considering.

The other question?

Senator Dean: It is the question of free votes.

Mr. O’Brien: To be quite honest, in my experience in the 37 years I served, senators did vote freely. I recall very few occasions when there were guns to heads. I know Senator Molgat once faced a situation when he was the Speaker. The Speaker can vote and there pressure was on him to vote a certain way as the Speaker, and he was almost crying to me. I was the deputy clerk at that point in time and he said, “You wouldn’t believe what I’m under.”

An Hon. Senator: And he refused to vote.

Mr. O’Brien: He acted on his own conscience. I think many senators who felt that way would do that because they believed in what they were doing. They were part of a caucus, that’s true, but they believed what they were feeling.

There were many examples of leaving the caucus; many examples of breakaway. Even in the repatriation of the Constitution, I think 13 Liberal senators did so; Elsie Inman was one of them. She said, “John A. Macdonald wanted me to be independent and I am going to be independent.” She was a lifer and she was not going to cow-tow to anybody.

Regarding this thing that partisanship makes senators do things against their will, I very rarely saw that.

Senator Dean: As a supplementary, to enshrine in the *Rules of the Senate* such a right would likely be harmless if that’s the way we have been operating for the last number of decades.

Mr. O’Brien: To actually inscribe that every vote must be a free vote?

Senator Dean: That’s correct.

Mr. O’Brien: That’s a political — I wouldn’t want to comment on that.

Senator Dean: I think your answer says it all.

clos. » C’est donc dire que le débat est terminé, parce qu’il a tout entendu; la chambre a tout entendu, et on passe à l’étape suivante. C’est leur façon de fonctionner pour la troisième lecture.

Je pense que la qualité s’améliorerait. Je pense qu’il y aurait moyen de montrer comment une bonne assemblée législative fonctionne, et ce serait considérable.

Bien entendu, comme l’a dit le gouverneur général, le temps est important; le temps nécessaire pour digérer la teneur du projet de loi. Le temps est un élément important du Parlement. Nous ne brusquons pas les choses, alors il faudrait un compromis sur la question du temps — ne pas brusquer les choses, mais ne pas prendre une éternité. Je pense que ce serait bon.

C’est une suggestion que j’ai déjà faite, et comme c’est le cas de bon nombre de mes suggestions, elle n’a pas été adoptée, mais je pense qu’il vaut la peine d’y réfléchir.

Quelle était l’autre question?

Le sénateur Dean : Elle portait sur les votes libres.

M. O’Brien : Honnêtement, pendant mes 37 années d’expérience, les sénateurs votaient librement. Je ne me souviens que de très rares cas où les gens avaient un fusil à la tempe. Je sais que le sénateur Molgat a vécu une situation de ce genre quand il était le Président. Le Président peut voter, et on exerçait des pressions sur lui pour qu’il vote dans un certain sens, en tant que Président, et il était presque en larmes quand il m’en a parlé. J’étais le greffier adjoint à cette époque, et il m’avait dit : « Vous ne pouvez pas imaginer ce que je vis. »

Un sénateur : Et il a refusé de voter.

M. O’Brien : Il a agi selon sa conscience. Je pense que bien des sénateurs qui se sentiraient comme lui feraient la même chose parce qu’ils croient en ce qu’ils font. Ils faisaient partie d’un caucus, c’est vrai, mais ils avaient leurs convictions.

Il y a eu de nombreux exemples de sénateurs qui ont quitté leur caucus. Même à l’époque du rapatriement de la Constitution, je pense que 13 sénateurs libéraux l’ont fait; Elsie Inman en faisait partie. Elle a dit : « John A. Macdonald voulait que je sois indépendante, et je vais être indépendante. » Elle était là à perpétuité, et elle n’allait pas plier devant quiconque.

En ce qui concerne l’appartenance à un parti qui oblige les sénateurs à faire des choses contre leur gré, j’ai très rarement vu cela.

Le sénateur Dean : J’ai une question supplémentaire. Il n’y aurait pas de mal à enchâsser un tel droit dans le *Règlement du Sénat* si c’est ainsi que nous fonctionnons depuis des décennies.

M. O’Brien : Inscrire que chaque vote est un vote libre?

Le sénateur Dean : Oui.

M. O’Brien : C’est quelque chose de politique — je ne voudrais pas commenter là-dessus.

Le sénateur Dean : Je pense que votre réponse dit tout.

[*Translation*]

Senator Forest: Thank you, Mr. O'Brien, for sharing your extensive experience with us. I'm quite a young senator. You can't tell by looking at me, but I'm learning a great deal from what you're saying.

My question may seem simplistic. However, since being appointed, my understanding has been that the Senate's mission is to provide sober second thought on the bills it receives in order to study them in an objective and non-partisan way, in the interest of Canadians, and particularly in the interest of the regions — one of my main concerns — and minorities. That's my understanding of the very essence of this great institution. Am I wrong to think this, or do I have a good understanding of the institution?

Mr. O'Brien: You're way off! No, you have a very good understanding of the institution.

Senator Forest: You worry me when you say I'm way off. So, I have a good understanding?

[*English*]

Mr. O'Brien: You do, and your region is very important.

Constitutionally, you are representative of your province and you are to bring that second look to legislation.

Concerning partisanship, you will have to work that into your calculus, but objectively I think is a good way of doing it. Partisanship does not necessarily mean not objective. You are still looking at things for the best for your region and for the people of Canada, as you just said. I think you're right on the mark.

[*Translation*]**Senator Forest:** I listened closely to Senator Joyal's

comments yesterday in the House, and again today. He seemed to think that the senators' independence mitigates the powers of the institution, or that the institution would give up its powers to refuse, study or delay, and so on. I can't understand this finding, and I think the reverse could be more threatening.

For example, I'm looking at what the Senate did in December. On the initiative of Senator Pratte, it had Bill C-29 amended according to the interests of all Canadians. I think I'm here more to represent the region and minorities. However, I don't feel obliged to be part of a partisan caucus to fulfill this role. When I try to embody the spirit of the Senate, I think that, initially, this notion of partisanship didn't exist.

[*Français*]

Le sénateur Forest : Je vous remercie, monsieur O'Brien, de nous faire profiter de votre longue expérience. Je suis un tout jeune sénateur. Cela ne paraît pas quand vous me regardez, mais j'apprends énormément de vos propos.

Ma question peut vous paraître simpliste, mais ce que je comprends de la mission du Sénat depuis que j'ai été nommé, c'est qu'il doit porter un second regard attentif sur les projets de loi qui lui sont soumis afin de les étudier de façon objective et non partisane, dans l'intérêt des Canadiens et des Canadiennes, et particulièrement dans l'intérêt des régions — l'une de mes grandes préoccupations — et des minorités. C'est donc ma compréhension de l'essence même de la grande institution qu'est le Sénat canadien. Ai-je tort de penser ainsi ou ai-je une bonne compréhension de l'institution?

M. O'Brien : Vous êtes dans le champ! Non, vous avez une très bonne compréhension de l'institution.

Le sénateur Forest : Vous m'inquiétez quand vous me dites que je suis dans le champ. Donc, j'ai une bonne compréhension?

[*Traduction*]

M. O'Brien : Oui, et votre région est très importante.

Sur le plan constitutionnel, vous représentez votre province et vous devez porter ce second regard attentif sur les projets de loi.

En ce qui concerne l'appartenance à un parti, vous allez devoir inclure cela dans votre façon de procéder, mais je crois objectivement que c'est une bonne façon de le faire. L'appartenance à un parti ne signifie pas nécessairement que vous n'êtes pas objectif. Vous envisagez quand même les choses en fonction de ce qui est le mieux pour votre région et pour les Canadiens, comme vous venez de le dire. Je crois que vous avez parfaitement raison.

[*Français*]

Le sénateur Forest : J'écoutais avec beaucoup d'attention les propos du sénateur Joyal hier en Chambre, et encore aujourd'hui, où il semble faire le postulat que l'indépendance des sénateurs vient atténuer les pouvoirs de l'institution, ou que celle-ci abdiquerait ses pouvoirs de refuser, d'étudier ou de reporter, ou peu importe. Je n'arrive pas à m'expliquer cette conclusion, et je crois que l'inverse pourrait être plus menaçant.

À titre d'exemple, je regarde ce que le Sénat a fait en décembre où, à l'initiative du sénateur Pratte, il a fait modifier le projet de loi C-29 en fonction des intérêts de l'ensemble des Canadiens. Je pense être là davantage pour défendre la région et les minorités, mais je ne me sens pas obligé de faire partie d'un caucus partisan pour assumer pleinement ce rôle. Quand j'essaie de m'imprégner de l'esprit du Sénat, je pense qu'à l'origine, il n'y avait pas cette notion de partisanerie.

[English]

Mr. O'Brien: I don't disagree with what you're saying. You don't need a party to proceed to represent your own interests. On an individual basis, it makes total sense.

I think maybe what Senator Joyal is talking about is in the greater dynamics of the institution. You're not there, and what happens then? A great thing about party, or caucuses, is to divide up the labour and to ensure that there are others to take your place if you're not there. You are a team and you're working in a certain direction that you've all agreed to. That dynamic is missing without a caucus. The impact of that on the institution and on the legislative process is a big question.

[Translation]

Senator Forest: What I gather from your comments and your extensive experience is that the organization within a caucus is more effective in terms of operations than in terms of ideology. The partisan caucus isn't dedicated to an ideology. Instead, it's a much more effective establishment on an operational level.

[English]

Mr. O'Brien: I would think so.

[Translation]

Senator Massicotte: My question has already been answered.

[English]

Senator Tkachuk: Thank you very much, Mr. O'Brien. It's nice seeing you as a teacher. You were that as Clerk as well. We appreciate your participation today. I have a couple of comments on your presentation.

We have this discussion of partisanship all the time, and sometimes it even gets a little partisan in here, but to want something and not to want something is equally partisan. It always seems to me the negative is the partisan, and the bill itself is not partisan. It's the bill: You're just being partisan because you don't want the bill. But to want something is the same as not wanting something, so you have two equal fights.

You were talking about some of the impacts that the Senate had on legislation in the 1980s. That was because I think it was a Liberal majority in the Senate, and so they were opposed to the government. I know that in 2006 when the Conservatives brought in the accountability bill, the Liberals weren't in favour of how that bill was structured. We had quite an argument about it. There were a number of bills when we were the minority in the house. We were definitely the minority in the Senate until about 2010 or 2011, so there was a lot of compromise on the bill. There was a lot of discussion.

[Traduction]

M. O'Brien : Je ne suis pas en désaccord avec ce que vous dites. Vous n'avez pas besoin d'un parti pour représenter vos propres intérêts. Individuellement, c'est tout à fait sensé.

Je crois que le sénateur Joyal parle peut-être de la dynamique de l'institution en général. Si vous n'y êtes pas, qu'arrive-t-il alors? Le grand avantage des partis, ou des caucus, c'est que cela répartit le travail et que vous avez la certitude que d'autres vont prendre votre place si vous n'y êtes pas. Vous formez une équipe et vous travaillez dans une direction dont vous avez convenu. La dynamique manque, sans caucus. On ne connaît absolument pas l'effet de cela sur l'institution et sur le processus législatif.

[Français]

Le sénateur Forest : Ce que je comprends de vos propos et de votre longue expérience, c'est que l'organisation à l'intérieur d'un caucus est plus efficace au niveau de l'opération des travaux qu'au niveau de l'idéologie; le caucus partisan ne se consacre pas à une idéologie, mais constitue plutôt un aménagement beaucoup plus efficace sur le plan opérationnel.

[Traduction]

M. O'Brien : Je le crois.

[Français]

Le sénateur Massicotte : On a déjà répondu à ma question.

[Traduction]

Le sénateur Tkachuk : Merci beaucoup, monsieur O'Brien. C'est bien de vous voir en enseignant. Vous jouiez ce rôle comme greffier aussi. Nous vous savons gré de votre participation, aujourd'hui. J'ai quelques observations à faire à propos de votre exposé.

Nous discutons constamment de partisanerie, et il arrive même que l'appartenance se fasse sentir ici aussi, mais vouloir quelque chose ou ne pas vouloir quelque chose, c'est également partisan. On dirait toujours que ce qui est négatif est partisan, et que le projet de loi comme tel ne l'est pas. C'est le projet de loi. Vous êtes partisan parce que vous ne voulez pas du projet de loi. Mais vouloir quelque chose, c'est la même chose que de ne pas vouloir quelque chose, alors vous avez deux luttes égales.

Vous parliez de certains des effets que le Sénat a produits sur les lois dans les années 1980. Je crois que c'est parce que le Sénat était majoritairement libéral, et qu'il s'opposait au gouvernement. Je sais qu'en 2006, quand les conservateurs ont proposé le projet de loi sur la responsabilité, les libéraux étaient contre la façon dont ce projet de loi était structuré. Nous avons eu toute une discussion à ce sujet. Il y a eu de nombreux projets de loi, quand nous étions la minorité à la Chambre. Nous étions nettement une minorité au Sénat jusque vers 2010 ou 2011, alors il s'est fait beaucoup de compromis pour ce projet de loi. Il y a eu beaucoup de discussion.

If we're really going to modernize the Senate, the question of independence is all about partisanship. It's about nothing else. In other words, if we had a limit on the amount of government senators that were appointed, we'd have a really independent Senate because the only time the Senate has shown independence from the government is when you have a pro and con, in other words in the 1980s. During the accountability bill, we had 100 and some amendments. If you have 80 members that are the same party as the House of Commons, you don't have any independence. It doesn't matter whether they sit in the caucus or not. Would it require legislation if the government, after they hit 60 per cent, they would have to take the appointment of the opposition party into the Senate? Is that a possibility? That would definitely be modernization. That's a fact.

Mr. O'Brien: Well, whether it's by law or convention, we know that the U.K. does have the issue of appointments to the Lords, that the Prime Minister has to share them with the other opposition parties. There was an agreement at some point, not that long ago, that the share of the appointments would reflect the popular vote in the last election; so if they got 40 per cent, the government would only get 40 per cent of the Lords and the rest would be shared by the opposition.

I think David Cameron threw that out the window when he saw that the Lords were rejecting his legislation. I'm just guessing. I'm not sure of this.

Right now the Prime Minister, under Privy Council order of 1935 which came with Mackenzie King, is the sole one to be able to make recommendations to the Governor General on the appointments of senators. That has not changed. That would have to change. That order-in-council of 1935 would have to be amended to allow others to make recommendations on the appointments. What the numbers would be, I don't know, but something could be done through an amendment to that order-in-council.

Senator Tkachuk: One other question: I know everyone is enamoured with the debate on assisted dying, but the reason the debate took place was because if we didn't do it, the Supreme Court was going to do it. We either had to make a law or abdicate our responsibility and let the Supreme Court do it, so we were forced to do the debates. But no one wants independence when senators actually act independently, so as an opposition party, we're not in any rush to pass legislation and they are. The government does have the ability to close the bill, do they not?

Mr. O'Brien: In the Senate? I think those rules are still there.

Senator Tkachuk: Of course.

Si nous modernisons réellement le Sénat, la question de l'indépendance dépend complètement de la partisanerie. C'est tout. Autrement dit, si nous limitons le nombre de sénateurs du gouvernement qui peuvent être nommés, nous aurions un Sénat réellement indépendant, car le seul moment où le Sénat est indépendant du gouvernement, c'est lorsqu'il y a des sénateurs pour et contre, autrement dit dans les années 1980. Dans le cadre du projet de loi sur la responsabilité, plus de 100 amendements ont été proposés. Si 80 sénateurs appartiennent au même parti qu'à la Chambre des communes, ils ne peuvent pas être indépendants, qu'ils participent au caucus ou non. Faudrait-il adopter une loi pour obliger un gouvernement qui a atteint 60 p. 100 à nommer des sénateurs d'un parti de l'opposition au Sénat? Est-ce une possibilité? Il s'agirait certainement d'une modernisation concrète.

M. O'Brien : Eh bien, que ce soit par loi ou par convention, nous savons qu'au Royaume-Uni, le premier ministre doit partager la nomination des lords avec les autres partis. Il n'y a pas si longtemps, on a convenu que la part des nominations à laquelle un parti aurait droit refléterait le vote populaire de la dernière élection, c'est-à-dire que si le gouvernement obtenait 40 p. 100 des voix, il obtiendrait seulement 40 p. 100 des lords et l'opposition se partagerait le reste.

Je crois que David Cameron a laissé tomber cette idée lorsqu'il a constaté que les lords rejetaient son projet de loi. C'est seulement mon opinion, car je ne suis pas certain.

En ce moment, le premier ministre, en vertu du décret du Conseil privé adopté sous Mackenzie King, est la seule personne en mesure de formuler des recommandations au gouverneur général relativement à la nomination de sénateurs. Cela n'a pas changé. Il faudrait que cela change. Il faudrait modifier ce décret de 1935 pour permettre à d'autres personnes de formuler des recommandations relatives aux nominations. Je ne sais pas comment on organiserait la répartition, mais on pourrait faire quelque chose si on modifiait ce décret.

Le sénateur Tkachuk : J'ai une autre question. Je sais que tout le monde adore le débat sur l'aide médicale à mourir, mais ce débat a seulement été lancé parce que si nous ne le faisons pas, la Cour suprême s'en chargerait. Nous devons donc rédiger une loi ou renoncer à notre responsabilité et laisser la Cour suprême s'en occuper. Nous avons donc été obligés de mener ces débats. Toutefois, personne ne veut l'indépendance lorsque les sénateurs agissent de façon indépendante, et le parti de l'opposition n'est pas pressé d'adopter une mesure législative, mais les autres y tiennent. Le gouvernement a la capacité de clore le projet de loi, n'est-ce pas?

M. O'Brien : Au Sénat? Je crois que ces règles existent toujours.

Le sénateur Tkachuk : Bien sûr.

So that debate that you're concerned about, Senator Dean, could happen if there was a closure motion, if the government thought that the bill was so important that it no longer had a place to sit on the table of the Senate and be argued about by people like us.

Senator Gold: I'm going to resist the almost irresistible temptation to be drawn into a discussion about partisanship and the independence of those of us appointed most recently, except to say that I do not recognize myself in the way in which we have been characterized regularly as simply members of a political party or Liberals in disguise or government appointees. It's factually not true. It hardly rises to a question of privilege, so I won't say anything more. It is simply not the case. But time will tell.

I want to make sure that I understood something you said. I appreciate very much — might I use the term — the functional approach that you're taking, focusing on what the heart is and what the essence is of the Senate's legislative role. Indeed, the legislative role is at the heart of what you called the Westminster model of bicameral parliaments.

Did I understand you correctly to say that so long as reform of the Senate leaves in place those essential features or laws — publicity, free speech and others you helpfully listed — as well as multiple readings of bills, our committee structure, the ability to recommend amendments at various stages of the process, et cetera, that we would not be moving too far from what you described as a Westminster model of bicameral parliaments? Did I understand you in that respect?

Mr. O'Brien: Absolutely.

[Translation]

Senator Dupuis: Mr. O'Brien, thank you for being here today to help us reflect on Senate modernization. I have a question for you. You spoke about the historical aspect of the Westminster system's establishment, but you also mentioned the flexibility of the system. This means that different Parliaments have adjusted rules to fit their political reality, if I understand correctly.

I don't have answers to the questions of political parties, whether or not they're partisan, when it comes to the independents. However, there appears to be a reality in the way the Canadian political landscape is changing. With this in mind, I think the political decision was made to broaden the Senate representation to include independent senators. One reason is that women's views were never represented, since they didn't even have the right to sit in the Senate. Another reason is that the views of all types of minorities, including economic minorities, were never represented in the Senate. An additional reason is that the rules meant that, in economic terms, a certain financial position was required to sit in the Senate. In that sense, isn't your approach to

Il s'ensuit que le débat qui vous préoccupe, sénateur Dean, pourrait se produire s'il y avait une motion de clôture, c'est-à-dire si le gouvernement jugeait que le projet de loi était tellement important qu'il ne devrait plus se trouver au Sénat et faire l'objet d'un débat par des gens comme nous.

Le sénateur Gold : Même si c'est presque impossible, je vais tenter de résister à la tentation de participer à une discussion sur la partisanerie et sur l'indépendance de ceux d'entre nous qui ont été nommés récemment, sauf que j'ajouterais que je ne me reconnais pas dans ces étiquettes qu'on nous attribue régulièrement, à savoir que nous sommes de simples membres d'un parti politique ou des libéraux déguisés ou des personnes nommées par le gouvernement. Ce n'est pas vrai. Cela ne constitue pas vraiment une question de privilège, et je ne dirai donc rien de plus. Ce n'est tout simplement pas le cas. Mais le temps nous le confirmera.

Je veux m'assurer de bien comprendre une chose que vous avez dite. J'apprécie beaucoup — si je peux utiliser cette expression — l'approche fonctionnelle que vous adoptez, c'est-à-dire que vous vous concentrez sur l'essence du rôle législatif du Sénat. En effet, le rôle législatif est au centre de ce que vous avez appelé les Parlements bicaméraux du modèle de Westminster.

Vous ai-je bien compris lorsque vous avez dit qu'aussi longtemps que la réforme du Sénat conserve ces caractéristiques ou lois essentielles — la publicité, la liberté d'expression et d'autres que vous avez énumérées —, ainsi que plusieurs lectures des projets de loi, notre structure de comités, la capacité de recommander des amendements à diverses étapes du processus, et cetera, nous ne nous éloignerons pas trop de ce que vous avez appelé des Parlements bicaméraux du modèle de Westminster? Vous ai-je bien compris à cet égard?

M. O'Brien : Absolument.

[Français]

La sénatrice Dupuis : Monsieur O'Brien, merci d'être avec nous aujourd'hui afin de nous aider à réfléchir sur la modernisation du Sénat. J'ai une question à vous poser, car vous avez parlé de l'aspect historique de l'établissement du système de Westminster, mais vous avez aussi mentionné la flexibilité de ce système de Westminster, qui fait en sorte que différents Parlements ont ajusté des règles à leur réalité politique, si je comprends bien.

Pour ma part, je n'ai pas de réponse aux questions de partis politiques, qu'ils soient partisans ou pas partisans, et en ce qui concerne les indépendants. Mais il y a une réalité, il me semble, dans l'évolution de la situation politique canadienne, et c'est dans cet esprit que j'estime que la décision politique a été prise d'élargir la représentation au Sénat pour inclure des sénateurs indépendants. C'est, entre autres, parce que les points de vue des femmes n'étaient jamais représentés, puisqu'elles n'avaient même pas le droit de siéger au Sénat. C'est, entre autres, parce que les points de vue des minorités, quelles qu'elles soient, y compris les minorités économiques, n'étaient jamais représentés au Sénat. C'est aussi parce que les règles font en sorte que, sur le plan

the senator's function, within this institution, essential to answer the question of how both partisan and non-partisan issues are resolved in terms of Senate representation?

[English]

Mr. O'Brien: The functions of the Senate are most important. To have those components involved is essential. Partisan or not partisan is part of the baggage, I guess, but what it comes down to is the work of the Senate to improve legislation. How it gets there is going to be up to the Senate to decide.

My plea this morning is to not forget that you have a role within the Parliament of Canada, within section 91, to improve legislation and to protect against demagoguery. Those are your key roles. Those are the things that you're here to do. You may have different ways of getting there. Some may be better, some not better, but you should always keep your mind and focus on the principles of bicameralism and honour those.

[Translation]

Senator Tardif: Hello, Mr. O'Brien. It's always nice to see you.

Mr. O'Brien: It's nice to see you too.

Senator Tardif: Thank you for being here today. Sometimes, the government asks the Senate to conduct a pre-study of certain bills to speed up the process and ensure the bill can be adopted. The Senate sees itself as a chamber of second thought. Therefore, in the past, it has tended to refuse the government's request, except in the case of bills that involve financial issues, such as budgets. What do you think of the pre-study as a way for the Senate to make recommendations to the government before the bill gets to the Senate? Is it a way for the House of Commons and Senate to confer, so to speak?

[English]

Mr. O'Brien: I've always been a proponent of pre-study. It's a great way for the Senate to get involved in legislation early. I know it's often not looked at favourably because the work senators do is not really recognized in the House. When the bill actually gets to the Senate, it seems like the Senate is rubber-stamping it, despite the fact that it had spent many weeks in a pre-study of the bill.

The more you deal with legislation to improve it is great. It's in your rule books. It's a perfect procedure to use, and I would certainly encourage it.

économique, cela suppose qu'il y ait un minimum d'aisance financière pour y siéger. Dans ce sens-là, est-ce que votre approche de la fonction de sénateur, à l'intérieur de cette institution, n'est pas essentielle pour répondre à la question de savoir comment s'arbitrent les questions politiques, partisans ou non, de la représentation au Sénat?

[Traduction]

M. O'Brien : Les fonctions du Sénat sont très importantes. Il est essentiel de conserver ces éléments. La partisanerie ou la non-partisanerie fait partie du lot, je présume, mais l'élément fondamental, c'est que le travail du Sénat consiste à améliorer les lois. Il revient au Sénat de décider comment y arriver.

Ce matin, je tiens à vous persuader de ne pas oublier que l'article 91 vous donne un rôle à jouer au sein du Parlement du Canada relativement à l'amélioration des lois et à la protection contre la démagogie. Ce sont vos rôles principaux. Ce sont les tâches que vous devez accomplir. Vous pouvez utiliser différentes méthodes pour y arriver. Certaines méthodes sont peut-être meilleures que d'autres, mais vous devriez toujours privilégier et honorer les principes du bicaméralisme.

[Français]

La sénatrice Tardif : Bonjour, monsieur O'Brien. C'est toujours un plaisir de vous revoir.

M. O'Brien : Vous aussi.

La sénatrice Tardif : Merci d'être avec nous aujourd'hui. L'un des mécanismes que le gouvernement utilise parfois, c'est de demander au Sénat de faire une étude préalable de certains projets de loi afin d'accélérer le processus et de s'assurer que le projet de loi pourra être adopté. Le Sénat, se voyant comme une chambre de second examen, a eu tendance par le passé à refuser la demande du gouvernement, sauf dans le cas des projets de loi qui traitent de questions financières, tels que les budgets. Quel est votre point de vue sur l'utilisation de ce mécanisme d'étude préalable comme moyen pour le Sénat de proposer des recommandations au gouvernement avant qu'il reçoive le projet de loi au Sénat? Est-ce que c'est une façon d'avoir cette conférence, si on veut, entre la Chambre des communes et le Sénat?

[Traduction]

M. O'Brien : J'ai toujours été convaincu du bien-fondé des études préalables. C'est une très bonne façon pour le Sénat de participer dès le début d'un projet de loi. Souvent, on ne voit pas cela d'un bon œil, car le travail accompli par les sénateurs n'est pas réellement reconnu à la Chambre. Lorsque le projet de loi arrive au Sénat, il semble que le Sénat ne fait que l'approuver automatiquement, malgré le fait que les sénateurs ont passé de nombreuses semaines à l'étudier.

Il est préférable de consacrer plus de temps à l'amélioration d'une mesure législative. C'est dans le Règlement. C'est une excellente procédure à suivre, et je vous encourage certainement à le faire.

Senator McCoy: Dr. O'Brien, I, too, really appreciate the functional approach you're taking to clarify our two key roles, improving legislation and protecting against demagoguery. That's very succinct.

Earlier, you talked about how we do that in an organizational sense, almost in a pure, mechanical way. You made reference to the fact that caucuses have done that effectively in the past. But I want to clarify something. Would you say that a caucus must be composed of a political party?

Mr. O'Brien: No.

Senator McCoy: No? A caucus could be a parliamentary group without a political affiliation?

Mr. O'Brien: I think so, sure.

The Chair: Dr. O'Brien, on behalf of the committee, thank you very much for coming here today, sharing your vast knowledge and handling the questions in an expert fashion. We thank you for that, and I thank committee members for their wise questions.

(The committee adjourned.)

La sénatrice McCoy : Monsieur O'Brien, j'apprécie également beaucoup l'approche fonctionnelle que vous utilisez pour préciser nos deux rôles principaux, à savoir l'amélioration des lois et la protection contre la démagogie. C'est très concis.

Plus tôt, vous avez parlé de la façon de procéder sur le plan organisationnel, d'une façon presque purement mécanique. Vous avez mentionné que les caucuses l'ont déjà fait de manière efficace. Mais j'aimerais obtenir quelques éclaircissements. Selon vous, un caucus doit-il être formé d'un parti politique?

M. O'Brien : Non.

La sénatrice McCoy : Non? Un caucus pourrait-il être un groupe parlementaire sans affiliation politique?

M. O'Brien : Je le pense certainement.

Le président : Monsieur O'Brien, au nom des membres du comité, je vous remercie beaucoup d'avoir comparu aujourd'hui, de nous avoir communiqué vos vastes connaissances et d'avoir répondu aux questions de façon experte. Nous vous sommes très reconnaissants. J'aimerais également remercier les membres du comité d'avoir posé d'excellentes questions.

(La séance est levée.)

WITNESSES

Wednesday, March 1, 2017

As individuals:

Gary Levy, Research Fellow, Carleton University;
B. Thomas Hall.

Wednesday, March 29, 2017

As an individual:

Gary W. O'Brien, Former Clerk of the Senate.

TÉMOINS

Le mercredi 1^{er} mars 2017

À titre personnel:

Gary Levy, chercheur universitaire, Carleton University;
B. Thomas Hall.

Le mercredi 29 mars 2017

À titre personnel:

Gary W. O'Brien, ancien greffier du Sénat.