

SENATE



SÉNAT

CANADA

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

*Proceedings of the Special
Senate Committee on*

SENATE
MODERNIZATION

Chair:
The Honourable THOMAS J. MCINNIS

Wednesday, May 10, 2017
Wednesday, May 17, 2017

Issue No. 12

Thirtieth and thirty-first meetings:
Consideration of methods to make the Senate more
effective within the current constitutional framework

WITNESSES:
(See back cover)

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

*Délibérations du Comité
sénatorial spécial sur la*

MODERNISATION
DU SÉNAT

Président :
L'honorable THOMAS J. MCINNIS

Le mercredi 10 mai 2017
Le mercredi 17 mai 2017

Fascicule n° 12

Trentième et trente et unième réunions :
Examiner les façons de rendre le Sénat plus efficace
dans le cadre constitutionnel actuel

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

SPECIAL SENATE COMMITTEE ON
SENATE MODERNIZATION

The Honourable Thomas J. McInnis, *Chair*

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

and

The Honourable Senators:

| | |
|----------------|---------------|
| Bellemare | Massicotte |
| Dean | McCoy |
| Dupuis | McIntyre |
| Eggleton, P.C. | * Smith |
| Forest | (or Martin) |
| Frum | Stewart Olsen |
| Gold | Tardif |
| * Harder, P.C. | Tkachuk |
| (or Bellemare) | Wells |
| Lankin, P.C. | |

*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 Greene was removed from the membership of the committee, substitution pending (*May 16, 2017*).

The Honourable Senator Gold replaced the Honourable Senator Gagné (*May 15, 2017*).

The Honourable Senator Tkachuk replaced the Honourable Senator Oh (*May 12, 2017*).

The Honourable Senator Greene replaced the Honourable Senator Marshall (*May 12, 2017*).

The Honourable Senator Oh replaced the Honourable Senator Tkachuk (*May 8, 2017*).

The Honourable Senator Marshall replaced the Honourable Senator Greene (*May 8, 2017*).

The Honourable Senator Lankin, P.C., replaced the Honourable Senator Gold (*May 4, 2017*).

COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR
LA MODERNISATION DU SÉNAT

Président : L'honorable Thomas J. McInnis

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

et

Les honorables sénateurs :

| | |
|----------------|---------------|
| Bellemare | Massicotte |
| Dean | McCoy |
| Dupuis | McIntyre |
| Eggleton, C.P. | * Smith |
| Forest | (ou Martin) |
| Frum | Stewart Olsen |
| Gold | Tardif |
| * Harder, C.P. | Tkachuk |
| (ou Bellemare) | Wells |
| Lankin, C.P. | |

* 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 Greene a été retiré de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 16 mai 2017*).

L'honorable sénateur Gold a remplacé l'honorable sénatrice Gagné (*le 15 mai 2017*).

L'honorable sénateur Tkachuk a remplacé l'honorable sénateur Oh (*le 12 mai 2017*).

L'honorable sénateur Greene a remplacé l'honorable sénatrice Marshall (*le 12 mai 2017*).

L'honorable sénateur Oh a remplacé l'honorable sénateur Tkachuk (*le 8 mai 2017*).

L'honorable sénatrice Marshall a remplacé l'honorable sénateur Greene (*le 8 mai 2017*).

L'honorable sénatrice Lankin, C.P., a remplacé l'honorable sénateur Gold (*le 4 mai 2017*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, May 10, 2017
(34)

[*English*]

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

Members of the committee present: The Honourable Senators Bellemare, Dean, Dupuis, Eggleton, P.C., Forest, Gagné, Joyal, P.C., Lankin, P.C., Marshall, McCoy, McInnis, McIntyre, Oh, Stewart Olsen and Tardif (15).

Other senator present: The Honourable Senator Pratte (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:

James B. Kelly, Professor, Political Science, Concordia University.

Canadian Civil Liberties Association:

Roberto De Luca, Staff Lawyer, Fundamental Freedoms Program.

The chair made a statement.

Mr. Kelly and Mr. De Luca each made a statement and answered questions.

At 1:33 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, May 17, 2017
(35)

[*English*]

The Special Senate Committee on Senate Modernization met this day at 12:21 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Thomas J. McInnis, presiding.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 10 mai 2017
(34)

[*Traduction*]

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

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Bellemare, Dean, Dupuis, Eggleton, P.C., Forest, Gagné, Joyal, C. P., Lankin, C. P., Marshall, McCoy, McInnis, McIntyre, Oh, Stewart Olsen et Tardif (15).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Pratte (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° 1 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

À titre personnel :

James B. Kelly, professeur, Science politique, Université Concordia.

Association canadienne des libertés civiles :

Roberto De Luca, avocat, Programme libertés fondamentales.

Le président ouvre la séance.

MM. Kelly et De Luca font chacun un exposé, puis répondent aux questions.

À 13 h 33, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 17 mai 2017
(34)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat se réunit aujourd'hui, à 12 h 21, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Thomas J. McInnis (*président*).

Members of the committee present: The Honourable Senators Bellemare, Dean, Dupuis, Eggleton, P.C., Frum, Gold, Joyal, P.C., Lankin, P.C., Massicotte, McInnis, McIntyre, Stewart Olsen and Tkachuk (13).

Other senator present: The Honourable Senator Greene (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 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:

The Scottish Parliament:

The Right Honourable Ken Macintosh, M.S.P., Presiding Officer (by video conference);

Sir Paul Grice, Clerk and Chief Executive (by video conference).

The chair made a statement.

Mr. Macintosh and Mr. Grice each made a statement and answered questions.

At 1:43 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Le greffier du comité,

Blair Armitage

Clerk of the Committee

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Bellemare, Dean, Dupuis, Eggleton, C.P., Frum, Gold, Joyal, C.P., Lankin, C.P., Massicotte, McInnis, McIntyre, Stewart Olsen et Tkachuk (13).

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

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

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le vendredi 11 décembre 2015, le comité poursuit 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.*)

TÉMOINS :

Le Parlement écossais :

Le très honorable Ken Macintosh, député, président de séance (par vidéoconférence).

Sir Paul Grice, greffier et directeur exécutif (par vidéoconférence).

Le président ouvre la séance.

MM. Macintosh et Grice font chacun un exposé, puis répondent aux questions.

À 13 h 43, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, May 10, 2017

The Special Senate Committee on Senate Modernization met this day at 12:01 p.m. for consideration of methods to make the Senate more effective within the current constitutional framework.

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

[*English*]

The Chair: Welcome. 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. Today we shall focus on the role of the Senate in studying legislation to ensure that it is compliant with the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Today we are pleased to have two experts on the Charter as witnesses.

Professor James B. Kelly, from the Political Science Faculty at Concordia University, holds a PhD from McGill University and a bachelor's degree from the University of Toronto. He has held visiting appointments at McGill University and also at the University of Melbourne, Australia. His research focuses on the judicialization of politics associated with the introduction of bills of rights in parliamentary systems, such as Canada, Australia, New Zealand and the United Kingdom. Dr. Kelly is the author and co-author of four books, including *Governing with the Charter*, published in 2005. Currently, he is writing a follow-up to this book.

Roberto De Luca is a staff lawyer with the Canadian Civil Liberties Association, a non-profit, non-partisan national organization working to protect the constitutionally guaranteed rights and freedoms of everyone in Canada. Mr. De Luca primarily works in the organization's Fundamental Freedoms and National Security programs. He is called to the Bar of Ontario and holds a JD from Stanford Law School, a PhD in Government from the University of Texas at Austin, and a BA/MA from the University of Alberta. His academic work has focused on liberal theories of multiculturalism and group rights, as well as constitutional and normative issues associated with conflicts between rights and freedoms.

Welcome, gentlemen. I don't know who wants to proceed first. What we will do is hear from you if you have some prepared remarks, and then it will be open for questions.

James B. Kelly, Professor, Political Science, Concordia University, as an individual: I'd like to start by thanking the Senate Modernization Committee for the invitation to appear and to speak about greater transparency in regard to the Charter of

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 10 mai 2017

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

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

[*Traduction*]

Le président : Soyez les bienvenus. Pendant cette phase de ses travaux, le comité se penche sur le rôle du Sénat dans la gouvernance canadienne et sur ses rapports avec la Chambre des communes. Nous examinons notamment comment le Sénat peut au mieux compléter les travaux de la Chambre des communes, sans les reproduire ni occuper une place dominante. Aujourd'hui, nous examinerons le rôle du Sénat dans l'étude des projets de loi afin de nous assurer qu'il est conforme à la Charte canadienne des droits et libertés. Nous sommes heureux d'accueillir aujourd'hui deux experts de la Charte.

James B. Kelly est professeur de la Faculté de sciences politiques à l'Université Concordia, et détient un doctorat de l'Université McGill ainsi qu'un diplôme de premier cycle de l'Université de Toronto. Il a été professeur invité à l'Université McGill et à l'Université de Melbourne, en Australie. Sa recherche vise la judiciarisation de la politique associée à l'adoption de déclarations des droits par les systèmes parlementaires tels que ceux du Canada, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni. M. Kelly est auteur et coauteur de quatre ouvrages, y compris *Governing with the Charter*, qui a été publié en 2005. Il travaille actuellement sur un deuxième livre sur le même thème.

Roberto De Luca est avocat-conseil de l'Association canadienne des libertés civiles, une organisation nationale à but non lucratif et non partisane qui œuvre afin de protéger les droits et libertés garantis par la Constitution pour le compte de tous les habitants du Canada. M^e De Luca travaille essentiellement sur les programmes de l'organisation portant sur la sécurité nationale et les libertés fondamentales. Il est membre du barreau de l'Ontario et détient un doctorat en jurisprudence de l'École de droit de l'Université Stanford, un doctorat en études gouvernementales de l'Université du Texas d'Austin, ainsi que des diplômes de premier et de deuxième cycle de l'Université de l'Alberta. Ses recherches ont porté sur les théories libérales du multiculturalisme et les droits collectifs, ainsi que sur les questions constitutionnelles et normatives liées aux conflits entre les droits et libertés.

Messieurs, je vous souhaite la bienvenue. Je ne sais pas qui veut passer en premier. Vous pourrez faire une déclaration, le cas échéant, et ensuite nous vous poserons des questions.

James B. Kelly, professeur, sciences politiques, Université Concordia, à titre personnel : J'aimerais commencer en remerciant le comité sur la modernisation du Sénat de m'avoir invité à comparaître et à vous parler d'une plus grande

Rights and Freedoms. The brief that I submitted to you is based upon research findings of my recent book, which is entitled *Parliamentary Bills of Rights: The Experiences of New Zealand and the United Kingdom*. I co-authored this book with Janet Hiebert from Queen's University, and it was published by Cambridge University Press in 2015.

In my short remarks today, I want to suggest the consideration of four reforms based upon this comparative assessment of bills of rights and parliamentary reform in New Zealand and the United Kingdom, as well as related research that we conducted on Australia.

Two of the suggested reforms involve the Minister of Justice and the current reporting duty under section 4.1 of the Department of Justice Act. Finally, two of the proposed reforms in my brief pertain directly to the Senate and its place within a revised Charter scrutiny process conducted by and between the two Houses of Parliament.

Before outlining the four suggested reforms, I want to state that I think the current Minister of Justice, Jody Wilson-Raybould, has instituted an important change in regard to the reporting obligation under the Department of Justice Act. The Department of Justice now releases what they call Charter statements on bills introduced by the Minister of Justice to the House of Commons.

I believe this is a very good start, but I believe that there are a number of practical problems with the current approach that my brief attempts to address.

The first is that it's unclear whether these Charter statements are actually formally submitted to Parliament. In comparison to New Zealand, the United Kingdom and Australia, the responsible minister actually attaches what's called a statement of compatibility, and it's the first part of a bill that is introduced to Parliament. What this statement of compatibility does is make the minister or the government's case why the bill in question is compliant with the domestic rights instrument in the respective jurisdiction. I think this practice should be adopted in Canada, and I speak about that more in my brief.

The second problem with this new approach is that there's no indication that the Minister of Justice directs these statements of compatibility or Charter statements to any parliamentary committee for review. Again, in comparison with New Zealand, the United Kingdom and Australia, there is a dedicated parliamentary committee that receives these statements of compatibility, reviews them and, more importantly, reports its own independent assessment of compatibility to parliaments. Again, I'll speak more about this.

transparence par rapport à la Charte des droits et libertés. Le mémoire que j'ai soumis au comité se fonde sur les résultats des recherches présentées dans mon livre publié récemment, *Parliamentary Bills of Rights : The Experiences of New Zealand and the United Kingdom*. J'ai coécrit ce livre avec Janet Hiebert de l'Université Queen's, et il a été publié par Cambridge University Press en 2015.

Dans la courte déclaration que je vais vous faire aujourd'hui, je voudrais vous exposer quatre propositions de réforme fondées sur cette évaluation comparative des déclarations des droits et des réformes parlementaires de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni, ainsi que sur des recherches connexes que nous avons menées en Australie.

Deux de ces propositions de réforme portent sur le ministre de la Justice et son obligation de faire rapport aux termes du paragraphe 4.1 de la Loi sur le ministère de la Justice. Enfin, deux des réformes proposées dans ma déclaration portent directement sur le Sénat et sa place dans le cadre d'un processus d'examen renouvelé au regard de la Charte, mené individuellement et conjointement par les deux chambres du Parlement.

Avant de vous présenter ces quatre réformes, je souhaite souligner que l'actuelle ministre de la Justice, Jody Wilson-Raybould, a apporté un important changement en ce qui concerne l'obligation de faire rapport prévue par la Loi sur le ministère de la Justice. Désormais, le ministère de la Justice publie ce qu'il appelle des énoncés sur les répercussions possibles liées à la Charte sur les projets de loi que la ministre de la Justice présente à la Chambre des communes.

C'est une très bonne initiative, mais il y a un certain nombre de problèmes pratiques associés à l'approche actuelle que mon mémoire tente de régler.

Premièrement, il n'est pas clair si ces énoncés des répercussions possibles liées à la Charte sont officiellement soumis au Parlement. En Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni et en Australie, le ministre responsable joint au projet de loi déposé au Parlement un texte qui s'appelle une déclaration de compatibilité et qui devient la première partie du projet de loi. Cette déclaration de compatibilité explique au nom du ministre ou du gouvernement pourquoi le projet de loi en question est conforme à l'instrument national garantissant les droits au pays. Une telle pratique devrait être adoptée au Canada, et vous trouverez davantage d'explications à ce sujet dans mon mémoire.

Le deuxième problème associé à cette nouvelle approche, c'est que rien n'indique que la ministre de la Justice soumet ces déclarations de compatibilité ou énoncés sur les répercussions possibles liées à la Charte pour examen à un quelconque comité parlementaire. Encore une fois, la pratique veut, en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni et en Australie, qu'un comité parlementaire désigné reçoive et examine ces déclarations de compatibilité pour, et c'est le plus important, transmettre au Parlement sa propre évaluation indépendante. J'y reviendrai plus tard.

The third and final limitation with the new approach by the Minister of Justice is that this practice only applies to bills sponsored by the Minister of Justice, so it means that, in the context of a bill before Parliament today, Bill C-37, which is the amendments to the Controlled Drugs and Substances Act, which is liberalizing access to safe injection facilities, is not subject to a Charter statement. I think those are three limitations with, ultimately, what is an important and positive development.

The four changes that I'd like to suggest to ensure a more transparent approach to Charter scrutiny by the Minister of Justice and the place of the Senate within a revised legislative process are the following. I'll briefly go through them, though they appear in more detail in my submitted brief:

The first is: I believe that there must be statutory changes to the Minister of Justice's reporting duty under the Department of Justice Act. Currently, it's a statement of incompatibility. The government must simply indicate when a bill is not compliant with the Charter of Rights, and a statement under section 4.1 has never been placed before Parliament. A more positive and transparent approach is the requirement of what are called "statements of compatibility." This exists, again, in the jurisdictions that we surveyed in our book. The difference between a statement of incompatibility and a statement of compatibility is that what the government does generally in these jurisdictions is indicate whether a right is engaged and, if a right and freedom is engaged, that leads to the government's justification why the engagement is reasonable in a free and democratic society. That's the difference. A statement of compatibility is a more fulsome disclosure of the government's constitutional position on a bill.

I would add that I believe that, in cases in which Parliament is legislating in response to judicial invalidation, such as Bill C-14, medical assistance in dying, or Bill C-37, that statement of compatibility is essential — why the government bill either complies with a court ruling or, if it departs from a court ruling, the government's reasoned position why that is constitutional.

The second — and this pertains more directly to the Senate — is that I think there needs to be a dedicated parliamentary committee with a sole mandate to receive, review and address statements submitted by the government on behalf of the minister in question. I would also extend this to private members' bills that proceed beyond second reading.

I would suggest this committee should be modelled after the Joint Committee on Human Rights in the United Kingdom, as well as the Parliamentary Joint Committee on Human Rights that exists in Australia. Both of these committees have a mandate to

Le troisième et dernier problème associé à la nouvelle approche préconisée par la ministre de la Justice, c'est que cette pratique ne vise que les projets de loi parrainés par la ministre de la Justice, de telle sorte qu'en ce qui concerne le projet de loi déposé au Parlement aujourd'hui, le projet de loi C-37, qui modifie la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et qui facilite l'accès aux sites d'injection supervisée, n'est pas assujéti à un énoncé au regard de la Charte. Ce sont trois problèmes associés à ce qui est, au final, une évolution importante et positive du processus.

Je vais vous présenter quatre changements afin d'instaurer une approche plus transparente pour ce qui est de l'examen à la lumière de la Charte effectué par le ministre de la Justice et du rôle du Sénat dans un processus législatif renouvelé. Je vais les décrire rapidement, mais j'en parle de façon plus détaillée dans mon mémoire.

Premièrement, je crois qu'il y a lieu de modifier l'obligation de faire rapport du ministre de la Justice aux termes de la Loi sur le ministère de la Justice. À l'heure actuelle, il s'agit d'une déclaration d'incompatibilité. Le gouvernement doit tout simplement indiquer si un projet de loi n'est pas conforme à la Charte des droits et libertés, et une telle déclaration n'a jamais été déposée auprès du Parlement en vertu du paragraphe 4.1. Une approche plus positive et transparente serait ce qui s'appelle des « déclarations de compatibilité ». Ce genre de déclaration existe, je le répète, dans les pays que nous avons étudiés dans notre livre. La différence entre une déclaration d'incompatibilité et une déclaration de compatibilité, c'est que dans ces pays, le gouvernement indique si un droit est violé. Dans un tel cas de figure, le gouvernement doit expliquer pourquoi la violation est raisonnable dans une société libre et démocratique. Voilà la différence. La déclaration de compatibilité est une explication plus détaillée de la position constitutionnelle du gouvernement par rapport à un projet de loi.

J'ajouterais que je suis d'avis, dans les cas où le Parlement légifère à la suite d'une invalidation judiciaire, comme le projet de loi C-14, Aide médicale à mourir, ou le projet de loi C-37, que la déclaration de compatibilité est essentielle, afin de préciser pourquoi le projet de loi gouvernemental est conforme à une décision judiciaire. Si le projet de loi n'est pas conforme, le gouvernement explique à ce moment-là pourquoi sa position est néanmoins constitutionnelle.

Le deuxième changement, qui concerne directement le Sénat, c'est qu'il doit y avoir un comité parlementaire désigné ayant comme unique mandat de recevoir et d'examiner les déclarations soumises par le gouvernement au nom du ministre concerné et d'en faire rapport. Ce mandat viserait également les projets de loi d'initiative parlementaire qui se rendraient au-delà de l'étape de la deuxième lecture.

Je propose que ce comité suive le modèle du Comité mixte des droits de la personne du Royaume-Uni et du Comité parlementaire mixte des droits de la personne de l'Australie. Ces deux comités ont comme mandat de recevoir et d'examiner les

receive, review and release an independent assessment of the government's legislation in regard to the domestic rights instrument in question.

In the Canadian context, I would suggest this joint committee should be structured in a similar fashion to the recent special joint committee that was constituted on physician-assisted dying, which is a joint committee of both houses, where the government did not control the majority of the committee members.

The work of the special joint committee was impressive and considered this issue in a bipartisan fashion. This bipartisan spirit may have been the by-product of the sensitivity of the issue before the committee. However, the bipartisan nature of this committee, I would argue, was in part the result of government members constituting a minority of the committee. I would suggest any scrutiny committee to engage the Charter of Rights should be modelled after that committee.

The third suggestion I would place in terms of a transparent and revised Charter scrutiny process would be to amend section 4.1 of the Department of Justice Act to require the Minister of Justice to respond to the compatibility assessments produced by this proposed special joint committee.

In the case of government bills, where this joint committee would disagree with the minister's statement of compatibility, the Minister of Justice, I believe, should be required to submit a second report when reintroducing the bill at perhaps third reading that addresses the compatibility disagreement that may exist between the minister's statement of compatibility and the independent assessment provided by this proposed joint committee.

In this respect, a compatibility disagreement would see the Minister of Justice make two reports to Parliament. The first when the government introduces a bill, and perhaps at third reading, once the proposed joint committee has finalized its independent assessment of Charter compatibility and reported to the House of Commons.

The second report should see the Minister of Justice, I believe, address perhaps the compatibility disagreement that may be raised by this joint committee.

The fourth reform I would suggest is we need to rethink the legislative relationship between the two Houses of Parliament in regard to the Charter of Rights. Unlike Australia and the United Kingdom, the Parliament of Canada lacks any mechanism to resolve legislative disagreements between the Senate and the House of Commons. I believe this weakness is evident in two high-profile government bills amended by the Senate in recent years, the medical assistance in dying bill, Bill C-14, and secondly, Bill C-37, where a set of amendments have been sent back to the

renseignements pertinents et ensuite d'effectuer une évaluation indépendante des projets de loi du gouvernement à la lumière de l'instrument garantissant les droits de la personne au pays concerné.

Dans un contexte canadien, ce comité mixte devrait avoir une structure similaire à celle qui a été adoptée pour le récent Comité spécial mixte sur l'aide médicale à mourir, comité mixte réunissant des représentants des deux chambres, parmi lesquels le gouvernement n'avait pas la majorité.

Le travail du comité spécial mixte a été impressionnant, car il a su étudier la question de façon bipartisane. L'esprit bipartisan découle peut-être de la nature délicate du dossier dont il avait été saisi, mais il n'en demeure pas moins que la nature bipartisane du comité était en partie attribuable au fait que les membres représentant le gouvernement étaient minoritaires au sein du comité. Je recommande que tout comité chargé d'examiner des projets de loi à la lumière de la Charte des droits suive le même modèle.

Ma troisième recommandation pour ce qui est d'un processus transparent et renouvelé des examens à la lumière de la Charte serait de modifier le paragraphe 4.1 de la Loi sur le ministère de la Justice afin d'obliger le ministre de la Justice à répondre aux évaluations de la compatibilité produites par le comité mixte spécial proposé.

Dans le cas des projets de loi ministériels, si jamais le comité mixte n'était pas d'accord avec la déclaration de compatibilité du ministre, le ministre de la Justice devrait alors soumettre un deuxième rapport lorsqu'il dépose le projet de loi pour, admettons, la troisième lecture qui tient compte du désaccord concernant la compatibilité entre la déclaration de compatibilité de la ministre et l'évaluation indépendante faite par le comité mixte proposé.

À ce moment-là, le désaccord concernant la compatibilité obligerait le ministre de la Justice à déposer deux rapports auprès du Parlement. Le premier lorsque le gouvernement dépose son projet de loi, et ensuite peut-être à la troisième lecture, une fois que le comité mixte proposé aurait terminé son évaluation indépendante de la question de la compatibilité avec la Charte et en aurait fait rapport à la Chambre des communes.

Dans le deuxième rapport, la ministre de la Justice pourrait répondre à la question du désaccord sur la compatibilité soulevée par le comité mixte, le cas échéant.

Je vous propose comme quatrième réforme le fait de repenser les relations législatives entre les deux chambres du Parlement à la lumière de la Charte des droits et libertés. Contrairement à l'Australie et au Royaume-Uni, le Parlement du Canada ne dispose d'aucun mécanisme permettant de résoudre les désaccords de nature législative entre le Sénat et la Chambre des communes. Il me semble que cette faiblesse est évidente à la lumière des deux projets de loi ministériels bien en vue qui ont été amendés par le Sénat au courant des dernières années, à savoir le projet de loi sur

House of Commons.

By rethinking the legislative resolution, what I mean is if we look at these other jurisdictions, particularly Australia and the United Kingdom, in the case of Australia, if there is a legislative disagreement between the two houses on amending a bill, there is the ability under the Australian constitution to have a joint sitting of both houses. In the case of the United Kingdom, there's the Salisbury Doctrine in regard to government bills that are part of a governing party's election manifesto. We don't have either of these resolution mechanisms presently, either as a principle or as a procedure. As I've indicated in my brief comments, I think both Bill C-14 and Bill C-37 demonstrate that in an era of a more independent, non-partisan Senate, which is tasked with acting as a chamber of sober second thought and is performing this role, it's something that we need to contemplate, the absence of these reconciliation mechanisms between the two houses.

I'd like to close by thanking you for your time and I look forward to your questions.

The Chair: Thank you very much.

Roberto De Luca, Staff Lawyer, Fundamental Freedoms Program, Canadian Civil Liberties Association: Thank you to the committee for allowing the Canadian Civil Liberties Association the opportunity to appear before you today. It is an honour to be here.

Founded in 1964, we are an independent, national, non-governmental organization, working to protect the rights and freedoms cherished by Canadians and entrenched in our Constitution.

We particularly welcome the opportunity to speak about ways in which the Senate might have a more active role in reviewing legislation to ensure that it is compliant with the Charter. In recent years, we at the CCLA have become increasingly concerned about the frequency and ease with which laws with clear constitutional vulnerabilities have been proposed and passed by Parliament, only to be challenged later and, in some cases, be struck down by the courts for violating the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

In response, CCLA has published its *Charter First* report, which seeks to address what we believe are critical accountability and transparency gaps in our federal law-making process that can enable the advancement of arguably unconstitutional laws.

We at CCLA are particularly concerned that at no point in the current process are our government ministers or parliamentarians required to publicly defend the constitutionality of the laws they propose with rigorous legal analysis. At the same time, many

l'aide médicale à mourir, le projet de loi C-14, et le projet de loi C-37, qui a fait l'objet d'amendements et a été renvoyé à la Chambre des communes.

Nous devons repenser la structure législative, en nous inspirant de ce que font d'autres pays, notamment l'Australie et le Royaume-Uni. Dans le cas de l'Australie notamment, s'il y a un désaccord sur un dossier législatif entre les deux chambres pour ce qui est de modifier un projet de loi, la Constitution australienne permet une séance conjointe réunissant les deux chambres. Au Royaume-Uni, il y a la doctrine de Salisbury visant les projets de loi ministériels qui font partie de la plateforme électorale du parti au pouvoir. Nous ne disposons d'aucun de ces mécanismes de résolution de différends à l'heure actuelle, que ce soit en vertu d'un principe ou d'une procédure. Comme je l'ai indiqué dans ma courte déclaration, les projets de loi C-14 et C-37 montrent bien qu'à l'époque où le Sénat se veut plus indépendant et non partisan, et où il est chargé d'assurer le rôle de chambre de second examen objectif et s'en acquitte bien, il faut examiner l'absence de ces mécanismes de réconciliation entre les deux chambres.

Je vous remercie de votre attention et je me ferais un plaisir de répondre à vos questions.

Le président : Merci beaucoup.

Roberto De Luca, avocat-conseil, Programme des libertés fondamentales, Association canadienne des libertés civiles : Je remercie les membres du comité d'avoir donné à l'Association canadienne des libertés civiles la possibilité de comparaître aujourd'hui. C'est un honneur.

Fondée en 1964, l'ACLCL est un organisme national indépendant et non gouvernemental voué à la protection des droits et libertés qui sont chers aux Canadiens et qui sont inscrits dans la Constitution du pays.

Nous nous réjouissons particulièrement de pouvoir parler du rôle plus actif que pourrait jouer le Sénat dans l'examen des projets de loi afin d'en assurer la conformité avec la Charte. Au cours des dernières années, l'ACLCL est devenue de plus en plus préoccupée par le nombre de lois clairement vulnérables sur le plan constitutionnel qui ont pu être facilement proposées et adoptées par le Parlement pour être ensuite contestées et, dans certains cas, invalidées par les tribunaux du fait qu'elles violaient la Charte canadienne des droits et libertés.

L'ACLCL a donc publié son rapport intitulé *Charter First*, qui cherche à trouver des solutions à ce que nous croyons être des lacunes criantes du processus législatif fédéral sur le plan de la reddition de comptes et de la transparence, solutions qui permettent l'adoption de lois qui pourraient être qualifiées d'inconstitutionnelles.

Nous sommes particulièrement préoccupés du fait qu'il n'y a pas un seul point dans le processus actuel où nos ministres ou parlementaires sont tenus de défendre publiquement la constitutionnalité des projets de loi proposés dans le cadre

parliamentarians do not have the resources or expertise to effectively assess the constitutionality of the laws they are asked to enact.

This has forced affected individuals and public interest organizations, such as the CCLA, to launch Charter challenges as the only available recourse. This is particularly unfortunate insofar as some of these costly challenges could likely have been avoided had Parliament been given the resources to fulfill its duty of upholding the Charter. We detail several examples of such avoidable constitutional failures in our *Charter First* report. While these lengthy cases play out, the laws in question remain on the books, unfairly restricting the fundamental rights and freedoms of Canadians.

Meanwhile, the limited safeguards we do have are not working.

As discussed, under section 4.1 of the Department of Justice Act, the Minister of Justice is required to report to Parliament when he or she finds government legislation to be inconsistent with the Charter, but department officials have suggested that the minister need only report when there is no credible argument to support a bill's constitutionality. This standard is so low that not a single report relaying concerns about Charter compliance has ever been made to Parliament.

In sum, CCLA's primary concern is with a system that is failing, not with a particular government or individual. The goal of our Charter First campaign is to see that new checks and balances are introduced into Canada's federal law-making process, ones that we believe will raise the standard of Charter compliance of bills tabled and passed in Parliament. These mechanisms would provide more transparency and accountability to Canadians, as well as more information and resources to parliamentarians in their consideration of Charter issues.

While the new legislative process we propose in our *Charter First* report includes a new process for government bills introduced in the Senate and for Senate public bills, our report ultimately advocates for a comprehensive scheme that would need to be brought about through a combination of legislation and procedural changes in both the House of Commons and the Senate.

As such, we recommend that this committee take this opportunity not only to consider a more robust role for the Senate as a legislative body capable of fostering a more active Charter review process, but also to consider advocating for more a more holistic reform of the legislative process that would allow Parliament to live up to its duty to uphold the Charter as the fundamental guarantor of individual rights and freedoms.

d'une analyse juridique rigoureuse. Qui plus est, la plupart des parlementaires n'ont tout simplement pas les ressources requises ou l'expertise nécessaire pour bien évaluer la constitutionnalité des lois qu'ils doivent adopter.

Cette situation a contraint les personnes et organisations d'intérêt public touchées, comme l'ACLC, à lancer des contestations fondées sur la Charte puisqu'il s'agit de leur seul recours. Cela est regrettable, car certaines de ces contestations coûteuses auraient probablement pu être évitées si le Parlement avait disposé des ressources nécessaires pour remplir son obligation de respecter la Charte. Nous décrivons plusieurs exemples de ces échecs constitutionnels dans notre rapport *Charter First*. Pendant que ces longues contestations sont entendues par les tribunaux, les lois en question demeurent en vigueur et briment injustement les droits et libertés fondamentales des Canadiens.

Pendant ce temps, les garanties limitées dont nous disposons ne fonctionnent tout simplement pas.

Comme il a été dit, en vertu de l'article 4.1 de la Loi sur le ministère de la Justice, le ministre de la Justice doit faire rapport au Parlement s'il estime qu'un projet de loi du gouvernement est incompatible avec la Charte, mais les représentants ministériels ont laissé entendre que le ministre a seulement besoin de faire rapport quand il n'y a pas d'argument crédible pour appuyer la constitutionnalité d'un projet de loi. Ce critère est si peu exigeant qu'aucun rapport faisant état de préoccupations quant à la conformité avec la Charte n'a jamais été présenté au Parlement.

Bref, l'ACLC se préoccupe surtout d'un système défaillant, plutôt que d'un gouvernement ou d'une personne en particulier. Notre campagne *Charter First* a comme objectif de mettre en place de nouveaux mécanismes de contrôle dans le processus législatif du Canada, des mesures qui rehausseront les normes de vérification de la conformité avec la Charte en ce qui concerne les projets de loi déposés et adoptés au Parlement. Ces mécanismes augmenteront la transparence et la reddition de comptes aux yeux des Canadiens, et fourniront plus d'information et de ressources aux parlementaires dans l'examen des questions relatives à la Charte.

Le nouveau processus législatif proposé dans notre rapport intitulé *Charter First* comprend un nouveau processus pour les projets de loi ministériels présentés au Sénat et pour les projets de loi d'intérêt public du Sénat, mais ultimement, il faudra, comme le préconise le rapport, un plan global qui nécessitera à la fois des changements législatifs et procéduraux à la Chambre des communes et au Sénat.

Par conséquent, nous recommandons au comité de saisir cette occasion non seulement pour envisager un rôle plus important pour le Sénat à titre d'entité législative capable de promouvoir un processus d'examen plus actif quant à la Charte, mais aussi pour préconiser une réforme plus globale du processus législatif qui permettrait au Parlement de s'acquitter de son obligation d'appliquer la Charte, qui est le garant fondamental des droits et libertés individuels.

Accordingly, I would like to use my remaining time to discuss five major proposals for legislative reform that we advance more fully in our *Charter First* report.

First, the Senate and House of Commons should review and revise their respective amendment admissibility rules to allow committees to debate and vote on amendments that address Charter concerns regardless of whether they go beyond the scope and principle of a bill.

Second, Parliament should amend the ineffective section 4.1 of the Department of Justice Act such that the Minister of Justice is required to issue a detailed statement of Charter compatibility when a government bill is introduced in Parliament. The statement should lay out the government's principled position regarding how, on a balance of probabilities, the bill complies with the purposes and provisions of the Charter.

Third, Parliament should create a position of Charter rights officer, with a staff and mandate to provide independent assessments of the Charter compliance of bills, and to serve in an advisory role to parliamentarians and parliamentary committees on Charter issues.

Fourth, for all government bills, the Charter rights officer should issue an independent assessment of Charter compliance, ideally prior to second reading in the House of Commons or Senate. If amendments are made at any subsequent point, the officer should issue addendums, ideally before final votes on a bill are taken.

Fifth, for any private member's bill or Senate public bill that passes second reading in the House of Commons or Senate respectively, the Charter rights officer should issue an independent assessment of Charter compliance. If amendments are made at any subsequent point, the officer should issue addendums, ideally before final votes on the bill are taken.

The CCLA again thanks the committee for permitting us to participate in their vital task of modernizing Canada's Senate and finding ways to take a more active role in reviewing legislation to ensure that it is compliant with the Charter.

The Chair: Thank you.

Senator Joyal: Welcome, Professor Kelly and Mr. De Luca. My first remark will be about the untenable position in which the Minister of Justice finds him or herself according to section 4.1 of the Department of Justice Act. No Minister of Justice in Canada will ever come forward with a report advising Parliament or the government that the proposed bill has Charter violating provisions in the bill. No Minister of Justice will ever do that. So to think that the Minister of Justice of Canada will ever come

Dans le temps qu'il me reste, j'aimerais discuter des cinq propositions de réforme législative mises de l'avant de façon plus détaillée dans notre rapport intitulé *Charter First*.

Premièrement, le Sénat et la Chambre des communes devraient revoir leurs règles respectives en matière de recevabilité des amendements de manière à permettre aux comités de débattre et de mettre aux voix des amendements qui traitent de préoccupations concernant la Charte même s'ils dépassent « la portée et le principe » du projet de loi.

Deuxièmement, le Parlement devrait modifier l'article 4.1 de la Loi sur le ministère de la Justice, qui est inefficace, de manière à ce que le ministre de la Justice soit tenu de publier une déclaration détaillée concernant la compatibilité avec la Charte de tout projet de loi du gouvernement présenté au Parlement. La déclaration devrait énoncer la position de principe du gouvernement quant à la façon dont le projet de loi, dans l'ensemble, est conforme aux objectifs et aux dispositions de la Charte.

Troisièmement, le Parlement devrait créer un poste d'agent responsable des droits de la Charte, qui aurait le personnel et le mandat requis pour faire des évaluations indépendantes de la conformité des projets de loi avec la Charte, et de conseiller les parlementaires et les comités parlementaires au sujet des questions relatives à la Charte.

Quatrièmement, pour tous les projets de loi du gouvernement, l'agent responsable des droits de la Charte devrait publier une évaluation indépendante de la conformité avec la Charte, idéalement avant la deuxième lecture à la Chambre des communes ou au Sénat. Si des amendements sont apportés par la suite, l'agent devrait publier des addenda, idéalement avant les votes finaux.

Cinquièmement, pour tous les projets de loi d'initiative parlementaire et tous les projets de loi d'intérêt public du Sénat qui franchissent l'étape de la deuxième lecture respectivement à la Chambre des communes et au Sénat, l'agent responsable des droits de la Charte devrait publier une évaluation indépendante de la conformité avec la Charte. Si des amendements sont apportés par la suite, l'agent devrait publier des addenda, idéalement avant les votes finaux.

L'ACLIC remercie encore une fois le Comité de lui avoir permis de contribuer à l'importante tâche qu'est la modernisation du Sénat du Canada et la recherche de façons de jouer un rôle plus actif dans l'examen des lois pour garantir leur conformité avec la Charte.

Le président : Merci.

Le sénateur Joyal : Monsieur Kelly, monsieur De Luca, bienvenue. Mon premier commentaire porte sur la position intenable dans laquelle se retrouve le ou la ministre de la Justice en vertu de l'article 4.1 de la Loi sur le ministère de la Justice. Jamais un ministre de la Justice du Canada ne présentera un rapport avisant le Parlement ou le gouvernement qu'un projet de loi proposé contient des dispositions contraires à la Charte. Jamais un ministre n'agira ainsi. Donc, penser qu'un ministre de

forward with an independent assessment concluding on the flaws or the failure or the doubtful impact of the bill on section 1 of the Charter, the reasonable limit in a free and democratic society, is to dream in colour. I have sat 20 years around this table at the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs; I have never seen it. I have been in the cabinet also for four years and it has never happened either. So I don't believe that the system can trust the Minister of Justice to advise parliamentarians, independently, of their role and capacity to assess whether a bill is Charter compliant. I don't believe in that. I'm sorry to tell you that.

How do we address this? Is there a way for parliamentarians to be able to challenge the report made by the Minister of Justice that a bill is compliant? I have seen governments stating, "Well, we think our bill is compliant. We have reasons to believe it. If parliamentarians or citizens are not happy with it, the court system is there. They just have to go to court and challenge the bill."

So how can we approach it? We have two proposals made by Professor Kelly and you, Mr. De Luca.

Professor Kelly, I doubt that your proposal would be practical. To be able to challenge a bill on Charter grounds, you have to be a Charter expert. It's not for everybody to think that you read a bill and you come to the conclusion that this clause of the bill is Charter violating.

How could the capacity of parliamentarians to challenge a bill express itself? I believe more in the approach of Mr. De Luca, whereby they will be like the Parliamentary Budget Officer, as you know, who is a trusted officer, independent, with means to study the figures of the Department of Finance and come forward with an appraisal if that program will cost \$10 billion or \$5 billion or \$2 billion, and so on. We have at least an independent opinion outside government circles. To try to put ourselves within government circles, to me, is a failure.

Look at Bill C-14, Professor Kelly. We came up with a report on the joint committee — I know, I was on it — which, in our opinion, was Charter compliant. The government came with a bill, in my opinion, that was not Charter compliant. The government refused to test the bill with the court, even though there was a reasonable amount of proof that the bill was not compliant. What was the government proposal? Go to court if you don't like the bill. We're in court, and we have read the brief that the Department of Justice has tabled trying to uphold the constitutionality or Charter basis of the bill.

la Justice du Canada présente un jour une évaluation indépendante faisant état des lacunes, des manquements ou des répercussions incertaines d'un projet de loi sur l'article premier de la Charte, la limite raisonnable d'une société libre et démocratique, c'est rêver en couleurs. J'ai siégé pendant 20 ans au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, et je n'ai jamais vu cela auparavant. J'ai également fait partie du Cabinet pendant quatre ans, et cela n'est jamais arrivé non plus. Par conséquent, je ne crois pas qu'on puisse avoir, dans ce système, la certitude que le ministre de la Justice peut, en toute indépendance, conseiller les parlementaires quant à leur rôle et leur capacité de déterminer si un projet de loi est conforme à la Charte. Je suis navré de vous le dire, mais je n'y crois pas.

Comment peut-on régler ce problème? Y aurait-il une façon pour les parlementaires de contester le rapport du ministre de la Justice sur la conformité d'un projet de loi? Des gouvernements ont indiqué, dans le passé, qu'ils estimaient que leur projet de loi était conforme, qu'ils avaient des raisons de le croire et que les parlementaires ou les citoyens qui n'étaient pas de cet avis n'avaient qu'à se tourner vers le système judiciaire et contester le projet de loi devant les tribunaux.

Donc, de quelle façon peut-on aborder la question? Nous avons entendu deux propositions, celle de M. Kelly et la vôtre, monsieur De Luca.

Monsieur Kelly, je doute que votre proposition soit pratique, car pour contester un projet de loi en vertu de la Charte, il faut être spécialiste. Il n'est pas donné à tout le monde de lire un projet de loi et de conclure qu'une de ses dispositions contrevient à la Charte.

Quel genre de mécanisme permettrait aux parlementaires de contester la validité d'un projet de loi? Je crois davantage en l'approche de M. De Luca, où une personne aurait un rôle semblable au directeur parlementaire du budget qui, comme vous le savez, est un agent de confiance, indépendant, disposant des moyens nécessaires pour examiner les chiffres du ministère des Finances et pour déterminer si un programme donné coûtera 10 milliards de dollars, 5 milliards ou 2 milliards, et cetera. Cela nous donne à tout le moins l'avis d'un tiers de l'extérieur des cercles gouvernementaux. À mon avis, tenter de le faire de l'intérieur des cercles gouvernementaux est un échec.

Prenez le projet de loi C-14 comme exemple, monsieur Kelly. Le comité mixte a présenté un rapport — je le sais, car je siégeais à ce comité — qui était, selon nous, conforme à la Charte. Le gouvernement a ensuite présenté un projet de loi qui, à mon avis, n'était pas conforme à la Charte. Le gouvernement a refusé de soumettre le projet de loi à l'examen de la cour, même s'il y avait des preuves suffisantes pour croire que le projet de loi n'était pas conforme. Quelle a été la réponse du gouvernement? Il nous a invités à saisir les tribunaux de la question si nous n'aimions pas le projet de loi. La cause est en instance, et nous avons lu le mémoire qui a été présenté par le ministère de la Justice pour faire valoir la constitutionnalité du projet de loi ou sa conformité à la Charte.

In other words, the system is tilted in favour of supporting the government legislation. In my opinion, we need to counterbalance that with, as with the Parliamentary Budget Officer, an opinion that would be outside government circles and could put on the table the real arguments and not just tell parliamentarians, “Well, if you don’t like it, go to court,” or “yield to the elected majority.” We were told in the Senate, those of us who thought that the bill didn’t comply with the Charter, “Hold your nose and vote it, because the elected House of Commons has voted to violate the Charter rights of citizens.”

The system cannot work like that, in my opinion, unless you decide that you maintain the incapacity of average parliamentarians, be they in the Senate or in the House of Commons, to be able to appraise whether a bill is Charter compliant.

It seems to me that your suggestion, Mr. De Luca, is much more realistic with what we’ve seen in Parliament since the Charter was enacted in 1982. I think the past speaks for itself. How parliamentarians react to Charter violations, not only the government but also parliamentarians. There is even an opinion in the Senate that we should yield to the violation of the Charter if the House of Commons has decided to enact that legislation. So we still have some problems to solve in relation to Charter compliance.

I think the proposal that you put forward seems to me to be much more in sync with the reality that we have lived with in Canada in the last 40 years that we have had the Charter as being a guide for parliamentarians to maintain the credibility. Because there is a cost to pay when a bill is not Charter compliant and it’s found to violate the will of Parliament by the Supreme Court. Then we turn back and we accuse the court of judicial activism, thwarting the will of parliamentarians. Somebody at a point in time has to cut that knot somewhere. Where is the responsibility? If parliamentarians don’t assume the responsibility, we shift it to the court; and then we turn back to the court and say that the courts are activists and against the will of Parliament.

Canadians believe in their rights. The only protection they have is the Charter, not the government will — the Charter and the court. Where do we fit in that system? Where do parliamentarians fit in that system? In my opinion, that’s the question we have to address. The Senate has to make up its mind on what it wants to do when a reasonable number of senators come to the conclusion that a bill is violating the Charter. That’s the result of my experience in relation to your brief, which is very good, by the way, to propose at least alternatives to the situation in which we’re caught up in now.

Autrement dit, le système est conçu de façon à forcer l’adoption des mesures législatives proposées par le gouvernement. Selon moi, nous devons instaurer un contrepoids, semblable au rôle du directeur parlementaire du budget, pour avoir l’avis d’une personne de l’extérieur des cercles gouvernementaux pouvant présenter des arguments crédibles, plutôt que de simplement dire aux parlementaires qu’ils n’ont qu’à s’adresser aux tribunaux s’ils sont contre, ou qu’ils doivent se plier à la volonté de la majorité élue. Au Sénat, ceux d’entre nous qui estimaient que le projet de loi était contraire à la Charte se sont fait dire : « Fermez les yeux et adoptez-le, car la Chambre des communes a choisi de porter atteinte aux droits des citoyens garantis par la Charte. »

À mon avis, le système ne peut pas fonctionner ainsi, à moins qu’on décide de maintenir l’incapacité des parlementaires ordinaires, qu’ils soient au Sénat ou à la Chambre des communes, de déterminer si un projet de loi est conforme à la Charte.

Votre suggestion, monsieur De Luca, me semble beaucoup plus réaliste, étant donné ce que nous avons vu au Parlement depuis l’entrée en vigueur de la Charte en 1982. Je pense que les faits se passent de commentaires. Je parle des réactions de l’ensemble des parlementaires à l’égard des violations de la Charte, et pas seulement celles du gouvernement. On entend même, au Sénat, que nous devrions ignorer les violations de la Charte lorsque la Chambre des communes décide d’adopter la mesure législative en question. Il nous reste donc des problèmes à résoudre concernant la conformité à la Charte.

À mon avis, votre proposition me semble plus adaptée au contexte qu’on observe au Canada depuis 40 ans, soit depuis que la Charte sert de guide aux parlementaires pour maintenir la crédibilité, car il y a un prix à payer lorsqu’un projet de loi n’est pas conforme à la Charte et que la Cour suprême juge qu’il va à l’encontre de la volonté exprimée par le Parlement. On fait ensuite marche arrière et on accuse les tribunaux d’activisme judiciaire et d’aller à l’encontre de la volonté des parlementaires. Il conviendra, un jour, de trancher. Qui a cette responsabilité? Si les parlementaires ne l’assument pas, elle incombe alors aux tribunaux, mais notre réaction consiste à dire que les tribunaux font preuve d’activisme et vont à l’encontre de la volonté du Parlement.

Les Canadiens croient en leurs droits, et le seul instrument dont ils disposent pour les protéger est la Charte et non la volonté du gouvernement; la Charte et les tribunaux, en fait. Quel est notre rôle dans ce système? Quel est le rôle des parlementaires? Voilà la question à laquelle il faut répondre, à mon avis. Le Sénat doit définir les mesures qu’il doit prendre lorsqu’un nombre raisonnable de sénateurs conclut qu’un projet de loi viole la Charte. Après avoir lu votre mémoire — un très bon mémoire, en passant —, j’ai conclu qu’il convient à tout le moins de proposer des solutions de rechange à la situation dans laquelle nous sommes actuellement.

Mr. De Luca: Thank you for the comments and question. I'll start by saying I think I very much agree with the overriding point that it's unrealistic in the current scheme to expect the Minister of Justice to make a report critiquing the constitutionality of laws that are then being tabled by the government, and the proof of the pudding is in the eating. The fact that there has not been a report since the Department of Justice Act was enacted with this provision in 1985 shows, I think, that the current system is not working. The reason we favour the creation of — in addition to flipping the requirement and compelling the Minister of Justice through statutory compulsion requiring a report — demonstrating Charter compliance on a balance of probabilities standard, the first prong of that is requiring the Minister of Justice to show compliance.

But the reason we do favour the independent institution of a Charter rights officer is a concern that a second body that might provide assessments on any such report from the Minister of Justice, if it were lodged within parliamentary committees, might be too prone to be politicized, and a concern that the political makeup of committees might favour argumentation and politicization of Charter issues. With an independent committee, and a long-standing institution of a Charter rights officer, that sort of long-standing constitutional expertise and a more distant, dispassionate remove from the sort of political demands that can be faced in a committee would help offer a check on the reports that would be submitted by the Minister of Justice. That is the logic of an independent Charter rights officer.

Mr. Kelly: I would like to respond to the questioning by Senator Joyal. A couple of points: Like the Canadian Civil Liberties Association, I'm not advocating for the use of statements of incompatibility. I recognize that they are unworkable. They are probably unconstitutional under section 52 of the Constitution Act. I am advocating for the use of statements of compatibility for the reasons that you have outlined.

I do want to talk a little bit about statements of incompatibility that, really, it's not unrealistic. I'm going to use the case of New Zealand to demonstrate this. New Zealand has the New Zealand Bill of Rights Act 1990. It has a provision called section 7. Under section 7, the Attorney General is required to report to Parliament when a bill introduced is incompatible with the New Zealand Bill of Rights Act. To set up the context, in New Zealand, the Attorney General is a member of Parliament and is a member of cabinet.

Since 1990, the Attorney General in New Zealand has issued over 70 statements of incompatibility. I believe that 35 of these involve government bills. In no instance has an Attorney General in New Zealand ever resigned from cabinet because of these

M. De Luca : Je vous remercie de vos commentaires et de la question. D'abord, je souscris entièrement au point fondamental selon lequel il est irréaliste, dans le cadre actuel, de s'attendre à ce que le ministre de la Justice présente un rapport remettant en question la constitutionnalité de mesures législatives qui sont subséquemment présentées par le gouvernement; c'est à l'œuvre qu'on reconnaît l'artisan. Qu'aucun rapport n'a été présenté depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur le ministère de la Justice, avec cette disposition, en 1985 démontre, à mon avis, que le système actuel ne fonctionne pas. Voilà pourquoi nous préconisons — outre le renversement de l'exigence et l'inclusion dans la loi d'une disposition visant à contraindre le ministre de la Justice à produire un rapport — d'exiger la démonstration de la conformité à la Charte, selon la prépondérance des probabilités. Pour ce faire, il faut d'abord exiger du ministre de la Justice qu'il produise une déclaration de conformité.

Toutefois, la raison pour laquelle nous proposons la création d'un poste d'agent des droits garantis par la Charte découle de deux préoccupations. Premièrement, une deuxième entité chargée de l'examen des rapports de conformité que pourrait présenter le ministre de la Justice qui serait intégrée aux comités parlementaires pourrait être trop politisée. Deuxièmement, la composition politique des comités pourrait favoriser l'argumentation et la politisation des questions liées à la Charte. La création d'un comité indépendant et d'un poste permanent d'agent des droits garantis par la Charte favoriserait un examen adéquat des rapports qui seraient présentés par le ministre de la Justice. On miserait à long terme sur une expertise en matière constitutionnelle et sur un regard plus indépendant et objectif, de façon à éviter les pressions politiques qu'on pourrait autrement observer au sein d'un comité parlementaire. Voilà le principe sous-jacent de la création d'un poste d'agent indépendant des droits garantis par la Charte.

M. Kelly : J'aimerais répondre aux questions du sénateur Joyal en soulevant deux ou trois points. À l'instar de l'Association canadienne des libertés civiles, je n'appuie pas l'utilisation de rapports sur l'incompatibilité. Je reconnais qu'ils ne sont pas applicables. Ils sont probablement contraires à la Constitution en vertu de l'article 52 de la Loi constitutionnelle de 1982. Je préconise plutôt le recours aux déclarations de conformité, pour les raisons que vous avez mentionnées.

J'aimerais parler des rapports sur l'incompatibilité. L'idée n'est vraiment pas irréaliste, et je vais le démontrer en utilisant l'exemple de la Nouvelle-Zélande, qui a une loi appelée la New Zealand Bill of Rights Act 1990. Aux termes de l'article 7 de cette loi, le procureur général est tenu de faire rapport au Parlement lorsqu'un projet de loi est incompatible avec la New Zealand Bill of Rights Act. En guise de contexte, je souligne qu'en Nouvelle-Zélande, le procureur général est un député et un membre du Cabinet.

Depuis 1990, le procureur général de la Nouvelle-Zélande a présenté plus de 70 rapports sur l'incompatibilité, dont 35 portaient sur des projets de loi d'initiative ministérielle, je crois. Aucun procureur général de la Nouvelle-Zélande n'a

statements of incompatibility. So what I'm trying to suggest is that perhaps it's how the position of Attorney General or Minister of Justice is considered or characterized.

Now, in the case of New Zealand, they have a constitutional convention that, when the Attorney General is reporting to Parliament, he or she is reporting not as a member of cabinet but as the chief legal officer of New Zealand. So I understand what Senator Joyal is saying about the difficulty of statements of incompatibility. The problem may not be that this is a theoretical or abstract position that I'm advocating. The problem may be how the position of Minister of Justice or Attorney General is contemplated in Canada. In a paper that I published with Matthew Hennigar in the *International Journal of Constitutional Law*, we advocated that perhaps the way to address that difficulty in the Canadian context is to separate the two portfolios into having an Attorney General acting as — again, this can still be a parliamentarian. It can be a member of cabinet. In the United Kingdom, the Attorney General is a member of cabinet but did report, in several important cases, against the government of the day, that their action in question was unconstitutional. So I'm not convinced that this is an unrealistic suggestion. I think we have to perhaps identify some of the practices in Canada. We're the only jurisdiction that I can think of where the Minister of Justice is simultaneously the Attorney General. That may just be a historical layover from the United Province of Canada, where the co-head of government was Attorney General. I wrote a paper years ago, with Matthew Hennigar, on this as well. I'm not suggesting that we have statements of incompatibility. I think that, similar to the position of the Canadian Civil Liberties Association, the more fruitful approach is for the Department of Justice Act to actually require the government to release its reasoned position why it believes the bill in question is compatible with the Charter of Rights. But that's, again, very different from a statement of incompatibility. Like the Canadian Civil Liberties Association, I want to speak about the question of capacity, whether or not parliamentarians or senators could actually engage in this sort of work.

In my brief, I suggested: If we look at the Joint Committee on Human Rights in the United Kingdom, the committee has a permanent legal advisor, as well as two part-time legal advisors that support the committee in its assessment of whether or not the government's bill is compatible. So I'm not advocating this to be a responsibility that is solely that of parliamentarians. Clearly they would be supported. Again, the JCHR in the United Kingdom, I think, is a good model of the resources that should be provided to parliamentarians to allow them to engage in this sort of assessment.

démissionné du Cabinet en raison de ces rapports sur l'incompatibilité. Donc, ce que je tente de faire valoir, c'est que cela pourrait être lié à la perception ou à la définition du rôle du procureur général ou du ministre de la Justice.

Il faut savoir qu'en Nouvelle-Zélande, en vertu d'une convention constitutionnelle, le procureur général présente un rapport au Parlement non pas à titre de membre du Cabinet, mais plutôt à titre de premier conseiller juridique de l'État. Je comprends donc l'intervention du sénateur Joyal sur les problèmes que posent les rapports sur l'incompatibilité. Le problème n'est pas tant le caractère théorique ou abstrait de la solution que je préconise. Il pourrait plutôt être lié à notre perception, au Canada, du rôle du ministre de la Justice ou du procureur général. Dans un article que j'ai rédigé avec M. Matthew Hennigar, paru dans la publication *International Journal of Constitutional Law*, nous faisons valoir qu'une des façons de régler ce problème, dans le contexte canadien, serait de séparer les deux fonctions, pour avoir un procureur général qui agit à titre de... Je répète qu'il pourrait s'agir d'un parlementaire, d'un membre du Cabinet. Au Royaume-Uni, le procureur général est un membre du Cabinet, mais cela ne l'a pas empêché, pour divers dossiers importants, de présenter un rapport contre le gouvernement en place, indiquant que la mesure en cause était inconstitutionnelle. Donc, je ne suis pas prêt à dire que la proposition est irréaliste. À mon avis, il conviendrait peut-être d'examiner certaines des pratiques que nous avons mises en place au Canada. À ma connaissance, nous sommes le seul pays où le ministre de la Justice exerce simultanément le rôle de procureur général. Cela pourrait simplement être une caractéristique héritée de la Province unie du Canada, dans lequel le codirigeant du gouvernement exerçait le rôle de procureur général. J'ai rédigé un article à ce sujet il y a quelques années, encore une fois en collaboration avec M. Matthew Hennigar. Je ne propose pas d'avoir des rapports sur l'incompatibilité. Je pense, à l'instar de l'Association canadienne des libertés civiles, que l'approche la plus avantageuse serait d'exiger que la Loi sur le ministère de la Justice exige du gouvernement qu'il énonce les motifs pour lesquels il estime qu'un projet de loi donné est conforme à la Charte canadienne des droits et libertés. Cela dit, encore une fois, c'est très différent d'un rapport sur l'incompatibilité. J'aimerais, à l'instar de l'Association canadienne des libertés civiles, aborder la question de la capacité, soit la question de savoir si les parlementaires ou les sénateurs pourraient s'acquitter d'une telle tâche.

Mon mémoire comprend une suggestion. Le Comité mixte des droits de la personne du Royaume-Uni comprend un conseiller juridique à temps plein et deux conseillers juridiques à temps partiel qui appuient le comité dans l'examen de la compatibilité des projets de loi d'initiative ministérielle. Je ne préconise pas que cette responsabilité relève exclusivement des parlementaires; il convient manifestement de les appuyer. Je crois que le comité mixte du Royaume-Uni représente un bon modèle quant aux ressources qui pourraient être offertes aux parlementaires pour les examens de ce genre.

The final point I want to talk about is: I do actually think parliamentarians have the ability to engage on the Charter of Rights. The part that I think is most important is not whether or not the right or freedom is infringed upon. Clearly, you need to have a legal background to engage in that sort of analysis. For me as a political scientist, that's not the most important part of Charter assessment. It's whether the limitation is reasonable in a free and democratic society. I do not believe having a law degree is required to engage what the values of a free and democratic society are.

So on that point, Senator Joyal, I would disagree with that part of your question. I'm not advocating this to be a role solely performed by parliamentarians. I agree with the Canadian Civil Liberties Association but wouldn't go so far as creating a Charter officer. I think this should simply be the work of a legal advisor, a permanent legal advisor, appointed to this proposed committee.

Secondly, the values of a free and democratic society are not purely judicial principles. In that regard, I think parliamentarians from both houses are well possessed to engage in those sorts of deliberations.

Senator McCoy: That sort of answered my question, which was going to be: Have you engaged in some of the debate and scholarly review of the point that we parliamentarians are tending to abdicate our role by continuously appointing more and more officers of Parliament and, therefore, not taking on the responsibility to which we were either elected or appointed? Question to either or both.

Mr. De Luca: I think it's definitely an important question. I think part of what both of our proposals are trying to do, whether or not you envision assessments of constitutionality coming from within parliamentary committees or whether or not you see it coming from an independent institution, such as a Charter rights officer, the real thrust of our recommendation of a Charter rights officer has to do with, first, continual reporting to Parliament regarding the Charter issues that might be engaged, with the kind of legal sophistication one might be able to gather from experts. So, partly, it would help dialogue within either of the chambers by providing these continual reports on the Charter issues that might be engaged or the particular balancing issues that might be relevant to the legislation at issue.

But in addition to that, we would view the assessments of something like a Charter rights officer not as authoritative statements but also as opportunities for parliamentarians to have an institutional body from which they could further seek advice. So the office would be taking more of an advisory role. In that sense, it would be very much not as a delegation of the need to discuss the Charter implications that might be relevant to legislation but as something that would attempt to spur dialogue regarding the Charter and constitutional issues.

Le dernier point dont je souhaite discuter est le suivant : je suis convaincu que les parlementaires ont les compétences requises pour examiner les questions relatives à la Charte canadienne des droits et libertés. L'aspect le plus important, à mon avis, est de déterminer s'il y a atteinte au droit ou à la liberté en question — ce qui requiert évidemment une certaine connaissance du droit —, mais personnellement, à titre de politicologue, l'aspect le plus important de l'examen de la conformité à la Charte est de savoir si l'atteinte est raisonnable dans le cadre d'une société libre et démocratique. Je ne crois pas qu'il faut avoir un diplôme en droit pour définir les valeurs d'une société libre et démocratique.

À cet égard, sénateur Joyal, je suis en désaccord sur cette partie de votre intervention. Je ne dis pas que ce rôle devrait uniquement incomber aux parlementaires. Je suis d'accord avec la position de l'Association canadienne des libertés civiles, mais je n'irais pas jusqu'à proposer la création d'un poste d'agent des droits garantis par la Charte. Je pense que cette fonction devrait simplement être celle d'un conseiller juridique nommé, à titre permanent, au comité proposé.

Par ailleurs, les valeurs d'une société libre et démocratique ne se limitent pas aux seuls principes juridiques. Je crois donc que les parlementaires des deux chambres sont tout à fait équipés pour débattre de ces enjeux.

La sénatrice McCoy : Vous avez un peu répondu à ma question. Je voulais savoir si vous aviez participé aux discussions et aux études menées quant à savoir si nous, parlementaires, ne sommes pas en train de renoncer petit à petit à notre rôle en nommant sans cesse de plus en plus d'agents du Parlement, ce qui nous évite d'assumer les responsabilités que l'on nous a confiées en nous élisant ou en nous nommant. Ma question s'adresse à vous deux.

M. De Luca : C'est une question importante. Peu importe que vous préconisiez de confier aux comités parlementaires l'évaluation de la constitutionnalité ou de créer à cette fin une instance indépendante comme l'agent des droits garantis par la Charte que nous proposons, il s'agit d'abord et avant tout de pouvoir continuer à saisir le Parlement des enjeux liés à la Charte pouvant être en cause, et ce, en misant sur une expertise juridique suffisante pour permettre une analyse approfondie. Cela contribuerait donc notamment à favoriser le dialogue au sein des deux chambres qui seraient régulièrement tenues au fait des questions pouvant se poser relativement à la Charte ou des éléments à considérer pour assurer une approche équilibrée dans le contexte du projet de loi à l'étude.

En outre, nous ne verrions pas nécessairement l'agent des droits garantis par la Charte comme une instance faisant autorité dans l'évaluation de ces questions, mais plutôt comme un organe institutionnel auquel les parlementaires peuvent s'adresser pour obtenir des conseils. Son rôle serait donc davantage consultatif. En ce sens, il ne s'agirait pas vraiment d'une délégation des responsabilités liée à l'analyse des répercussions relatives à la Charte par rapport au projet de loi à l'étude, mais plutôt d'un mécanisme visant à favoriser le dialogue relativement aux enjeux touchant la Charte et la Constitution.

One of the things we try to detail in our report, by going through some of the bills and legislation that were passed with what we believe are Charter issues, is that one of the concerns isn't simply that the legislation had what we view to be constitutional flaws that would have been caught by a better design, but also that a lot of these flaws were simply not sufficiently discussed and debated in Parliament in a public sense. So the real effort of this institution would be to foster that dialogue.

Mr. Kelly: Thank you for your question. The one part of the Charter First report by the Canadian Civil Liberties Association that I disagreed with was the creation of the Charter officer. Perhaps they weren't intending it to be a new officer of Parliament, but that was my concern with that suggestion.

In my brief, I advocated for creating a legal advisor that directly supports this committee, as opposed to a Charter officer who provides sort of an independent assessment that the committee could rely upon. In advocating that, for me as a political scientist, I'm in favour of emboldening parliamentary institutions themselves as opposed to officers of Parliament being emboldened.

That's where I would disagree with the Canadian Civil Liberties Association, though I do think there needs to be an actor that can support the committee in its compatibility assessments.

In my brief, I talked about the Joint Committee on Human Rights in the United Kingdom, which for many years — if the committee was to be established and would consider a legal advisor, the JCHR approach was perhaps the most appropriate. The JCHR appointed a leading public law scholar to serve as its permanent legal advisor. The most notable one was David Feldman. He is a professor of law at Cambridge.

Again, I'm agreeing with the Canadian Civil Liberties Association that you do need to have a resource for the Senate, this committee or joint committee in terms of whether it wants to engage or assess the government's position of compatibility. Where we disagree is where this individual would be located. Based upon the research we did in our book, *Parliamentary Bills of Rights*, the most Parliament-centred approach is to have a legal advisor within the respective committee.

Senator McCoy: I must say, I'm impressed with the advocacy of both of you for encouraging us to up our game, I suppose you might say, in terms of Charter expressions.

I'm sorry, though, but I am going to disagree with one of the comments in your brief; namely, that we don't have any mechanisms to resolve differences. We do, actually, follow the

Nous citons dans notre mémoire différents exemples de projets de loi qui ont été adoptés malgré les problèmes qu'ils posaient relativement à la Charte. Nous nous préoccupons non seulement du fait que ces lois ont été adoptées en dépit de lacunes constitutionnelles qui auraient pu être évitées si le système était mieux conçu, mais aussi en raison de l'impossibilité pour les parlementaires d'en débattre suffisamment sur une tribune publique. La nouvelle entité proposée contribuerait donc en fait à favoriser ce dialogue.

M. Kelly : Merci pour votre question. S'il y a un élément du rapport *Charter First* de l'Association canadienne des libertés civiles avec lequel je ne suis pas d'accord, c'est la proposition de nommer un agent des droits garantis par la Charte. Le but visé n'est peut-être pas de créer un nouveau poste d'agent du Parlement, mais c'est l'aspect de cette recommandation qui me préoccupe.

Dans mon mémoire, je préconise plutôt que l'on assigne un conseiller juridique permanent qui appuierait directement le travail du comité proposé, plutôt que de s'en remettre à un agent des droits garantis par la Charte qui fournirait en quelque sorte une évaluation indépendante sur laquelle le comité pourrait se fonder. En ma qualité de politologue, je crois qu'il est préférable de conférer davantage de pouvoirs aux institutions parlementaires elles-mêmes, plutôt que d'élargir le rôle des agents du Parlement.

Je diffère donc d'opinion avec l'Association canadienne des libertés civiles sur ce point, mais j'estime tout de même nécessaire qu'un intervenant quelconque puisse appuyer le comité pour ses évaluations de la compatibilité des projets de loi.

Je traite dans mon mémoire du Comité parlementaire mixte des droits de la personne du Royaume-Uni qui a fait ses preuves depuis de nombreuses années et qui pourrait nous servir de modèle si nous devons choisir de créer un tel comité en envisageant le recours à un conseiller juridique. Le comité britannique a toujours nommé à ce poste un expert de premier plan en droit public. Le plus connu parmi eux a été David Feldman, professeur de droit à Cambridge.

Je répète que je conviens avec l'Association canadienne des libertés civiles que le Sénat, ou le comité mixte proposé, doit avoir accès à une ressource semblable pour pouvoir évaluer la position du gouvernement en matière de compatibilité ou être capable d'en débattre. Nous ne sommes toutefois pas d'accord quant à l'endroit où cette ressource doit s'intégrer au système. À la lumière des recherches que nous avons effectuées pour notre ouvrage, *Parliamentary Bills of Rights*, la désignation d'un conseiller juridique auprès du comité concerné est l'approche la plus axée sur la contribution des parlementaires.

La sénatrice McCoy : Je dois avouer que je suis impressionnée par votre détermination à tous les deux à nous encourager à en faire davantage pour ce qui est de la Charte.

Je ne suis par contre pas d'accord avec vous lorsque vous indiquez dans votre mémoire que nous n'avons pas de mécanisme pour régler les différends. Je peux vous dire à ce titre que nous

Salisbury convention. There might be four other parliamentary conventions that I know of that are alive. They may not have been used very frequently — certainly not in the last decade. By our count, since 1960, we have had very few amendments, period, that have gone back to the House of Commons and been accepted.

You will have seen, though, in the last year an increasing number of amendments, so I would imagine these conventions and the discussion about them in the Senate and House of Commons is going to become increasingly more public. We're probably going to become increasingly more adept at handling the resolution of such differences of opinion.

Thank you.

Senator Eggleton: I see merit in both of your proposals. The bottom line here, I gather from both your presentations, is that, first of all, we need to get these compatibility or incompatibility statements out in the public forum, to the parliamentarians to start with, before they pass a law in either house.

Second, we need to get a second opinion. You get the Justice Department to provide the initial opinion, but somebody then needs to look at it and say they either agree with it or they think it's wrong for some other reason. That could be done by the Charter officer you're proposing, but it could also be done by somebody in-house attached to a committee. It could also be done by engaging outside legal services from time to time to get different opinions and different kinds of expertise that people might have in terms of legislation.

So I agree with Senator Joyal that the government is not about to issue notices of non-compliance on its own bills, but they might on other bills. I would like to you comment on whether they should be commenting on every bill, private bills or Senate public bills. There are also government bills that are initiated in the Senate. In some of these cases, they may issue incompatibility statements out of the department.

The advantage I see of the committee is that if you structure it similar to the physician-assisted dying, the government forces on the committee will not have a majority, particularly with the independent senators present, that would be the committee that keeps control of it, so there is some merit in that. A concern I would also have there is that it could add to the length of the legislative process. I'm not sure where it injects into the legislative process. It seems logical it would precede any other committee examination of the merits and substance of the bill — get it straight on the Constitution first.

appliquons la convention de Salisbury. Il y a d'ailleurs à ma connaissance quatre autres conventions parlementaires qui sont en vigueur. Elles n'ont sans doute pas été invoquées très fréquemment, certainement pas tout au moins au cours des 10 dernières années. D'après ce que nous avons pu observer, il y a eu en effet très peu d'amendements qui, depuis 1960, ont été renvoyés à la Chambre des communes avant d'être acceptés.

Vous avez certes toutefois pu constater que le nombre de ces amendements a augmenté au cours de la dernière année. J'imagine donc que ces conventions et les débats à leur sujet à la Chambre des communes comme au Sénat sont appelés à prendre de plus en plus de place sur les tribunes publiques. Nous allons probablement ainsi devenir de mieux en mieux aptes à régler les divergences d'opinions de la sorte.

Je vous remercie.

Le sénateur Eggleton : Vos deux propositions ont leurs avantages. À mes yeux, il semble ressortir de vos exposés qu'il faut surtout s'assurer de rendre publics ces énoncés de compatibilité ou d'incompatibilité, en les soumettant d'abord aux débats parlementaires, avant que les deux chambres n'adoptent les projets de loi visés.

Par ailleurs, il faut obtenir un deuxième avis. Le ministère de la Justice doit se prononcer au départ, mais quelqu'un doit ensuite analyser cette prise de position pour indiquer s'il est d'accord ou s'il croit qu'on fait fausse route pour telle ou telle raison. C'est ce que pourrait faire l'agent des droits garantis par la Charte comme vous le proposez, mais cela pourrait également être confié à une ressource affectée directement au comité à l'interne. On pourrait aussi faire appel à l'occasion à des juristes de l'extérieur pour obtenir un autre son de cloche fondé sur une expertise différente par rapport au processus législatif.

Je suis d'accord avec le sénateur Joyal. Le gouvernement ne va pas émettre des avis d'incompatibilité à l'égard de ses propres projets de loi, mais il pourrait le faire dans d'autres situations. J'aimerais savoir si vous croyez que le gouvernement devrait se prononcer sur tous les projets de loi, qu'ils soient d'initiative parlementaire ou qu'ils proviennent du Sénat. Il y a aussi des projets de loi du gouvernement qui sont présentés au Sénat. Dans certaines de ces situations, il est possible que le ministère émette un avis d'incompatibilité.

La création d'un nouveau comité m'apparaît intéressante si on parvient à le structurer sur le modèle du comité sur l'aide médicale à mourir, c'est-à-dire que le gouvernement n'y serait pas majoritaire, notamment grâce à la participation de sénateurs indépendants, ce qui assurerait que le comité demeure maître de sa propre destinée. Je crains par ailleurs que l'on prolonge ainsi la durée du processus législatif. Il m'apparaît logique qu'une telle analyse précède tout autre examen par le comité du mérite et de la teneur du projet de loi, car il faut régler d'abord la question constitutionnelle.

You might comment on that as well, because if you get a second opinion, that's the main thing. It could go directly to the committee that is doing the substantive review as opposed to a special joint committee, as suggested. But it could go either way.

What are your comments on a few of those issues? I'm particularly interested as to whether all bills, private or public, should be subject to this process.

Mr. Kelly: Thank you for your question. I'll start with whether all bills should be subject to this process. I do not believe they should, and I will explain why.

What should by right or by statutory requirements have a statement of compatibility would be any bill introduced in response to a court invalidation of a statutory provision. If we look at Bill C-14 or the "respect for communities act," introduced by the former Harper government in terms of safe injection facilities, we would have benefitted from understanding why the government felt its legislative response was compliant with the Supreme Court decision. In that circumstance, statements of compatibility should be a requirement when a government is responding to a previous judicial declaration of invalidity.

The practice in New Zealand has been to have a statement of compatibility for every bill, and the likely problem with that is that important resources are squandered within the Department of Justice or the Crown law office in New Zealand, because not every bill has rights issues. In New Zealand, it's to the point where a bill to regulate the fisheries industry is required to have a statement of compatibility — how that bill relates to the New Zealand Bill of Rights Act.

You would have to be strategic in terms of the bills that would be subject to this process. Most government bills generated by the Department of Justice clearly would benefit from statements of compatibility, as would public security, health and so forth, but some departments less so.

In terms of private member bills, I would advocate that not all private member bills should be subject to a statement of compatibility except those that pass second reading.

The reason that I'm advocating this is if we look at the former Harper government — this is a paper I released last summer — they were increasingly using private member bills to amend the Criminal Code. Since Confederation, I think only 23 or 21 amendments to the Criminal Code have come via private member bills. So again, I wouldn't suggest all bills being subject to this process. It should be bills that are in response to invalidation, select private member bills that affect criminal justice policy legislation, and clearly bills introduced by the Ministry of Justice.

Vous pourriez nous dire ce que vous en pensez également, car il importe surtout d'obtenir un deuxième avis. Cela pourrait se faire directement par l'entremise du comité chargé d'étudier le projet de loi, plutôt qu'en passant tel que proposé par un comité mixte spécial. Les deux options sont envisageables.

Qu'en pensez-vous? J'aimerais surtout savoir si vous croyez que tous les projets de loi, d'initiative parlementaire ou autre, devraient être soumis à ce processus.

M. Kelly : Merci pour votre question. Je vais d'abord vous répondre que je ne crois pas que tous les projets de loi devraient être visés, et je vais vous expliquer pourquoi.

La loi devrait exiger un énoncé de compatibilité pour tout projet de loi présenté en réponse à une décision d'un tribunal invalidant une disposition législative. Je pense notamment au projet de loi C-14, la Loi sur le respect des collectivités, présenté par l'ancien gouvernement Harper relativement à l'installation de sites d'injection supervisée. Il aurait été bon que nous puissions comprendre les raisons pour lesquelles le gouvernement estimait que la solution législative proposée était conforme à l'arrêt de la Cour suprême. Un énoncé de compatibilité devrait donc être exigé dans ces circonstances où un gouvernement donne suite à une décision judiciaire qui invalide des mesures législatives.

La Nouvelle-Zélande a choisi d'exiger une déclaration de compatibilité pour tous les projets de loi. Comme il fallait s'y attendre, c'est problématique du fait que le ministère de la Justice et le bureau de la Couronne en Nouvelle-Zélande doivent y consacrer des ressources trop considérables, alors même que ce ne sont pas tous les projets de loi qui soulèvent des enjeux relatifs au respect des droits. En Nouvelle-Zélande, on en est rendu au point où un projet de loi visant à réglementer l'industrie des pêches exige un énoncé de compatibilité alors qu'il y a tout lieu de s'interroger sur son lien avec la déclaration des droits de ce pays.

Il faut procéder de façon stratégique pour déterminer quels projets de loi seront soumis à ce processus. Il serait de toute évidence bénéfique d'émettre un énoncé de compatibilité pour tout projet de loi du gouvernement provenant du ministère de la Justice. Il en irait de même de la sécurité publique et de la santé notamment, mais ce serait beaucoup moins important dans le cas d'autres ministères.

Pour ce qui est des projets de loi d'initiative parlementaire, je recommanderais que seuls ceux qui ont franchi l'étape de la deuxième lecture soient assujettis à l'exigence d'un énoncé de compatibilité.

Je vais vous expliquer pourquoi je préconise une telle approche. J'ai publié l'été dernier un article où je constatais que l'ancien gouvernement Harper avait recours plus fréquemment qu'auparavant à des projets de loi d'initiative parlementaire pour modifier le Code criminel. Depuis la Confédération, je crois qu'il y a eu seulement 23 ou 21 amendements au Code criminel qui ont été apportés via des projets de loi d'initiative parlementaire. Je ne pense donc pas que tous les projets de loi devraient être soumis à ce processus. Cela devrait être réservé à

Mr. De Luca: Thank you for the question. I agree with much of what Professor Kelly had to say. In our report, there is one difference. There is one thing we don't recommend and that we don't have an organizational position on. We do not recommend that a compatibility statement should be issued for private member bills.

Instead, similar to Professor Kelly, our recommendation is that the Charter rights assessment should take place if a private member bill passes second reading. Part of the issue, as discussed, is a resources concern. Having that threshold of a second reading limits these sorts of Charter comments and assessments to much fewer private member bills.

We do not recommend that the Minister of Justice issue the compatibility statement.

Senator Eggleton: Okay, let me get this straight. You're saying if a bill of any kind passes second reading, that there should be a compatibility statement at that point? Automatically?

Mr. Kelly: On private member bills.

Senator Eggleton: Yes. Okay.

Mr. Kelly: I want to address the question by Senator Eggleton. You made an important point that there should be more public disclosure of these Charter statements, and we're seeing a little bit of that with the Department of Justice creating part of its web page. Added to that — this is what I advocated in the brief — I think it is also necessary to have a statutory obligation that the Minister of Justice is required to respond to an assessment created by a parliamentary committee. The reason that I'm advocating this is in light of the work that we did in terms of Australia. They have a process where statements of compatibility are required for bills, and ministers are required to respond to a committee's compatibility disagreement.

In this case, I'm talking about the Australian State of Victoria, and the difficulty is there is no requirement on when the minister is required to respond to the committee. In an article I published in the *Australian Journal of Political Science* three or four years ago, we found the ministers were responding, but generally when the bill was passed. So I would say yes, having these statements of compatibility in the public realm is important. Having a statement of compatibility or a counter-statement of compatibility produced by committee is also important. I think what is most important is having a statutory obligation on the sponsoring minister to respond to the committee.

ceux faisant suite à l'invalidation de mesures législatives, à certains projets de loi d'initiative parlementaire qui visent à modifier nos lois pénales, et bien évidemment à ceux qui sont présentés par le ministère de la Justice.

M. De Luca : Merci pour la question. Je suis d'accord en grande partie avec ce que M. Kelly vient de dire. Il y a toutefois une distinction à noter dans notre rapport. Notre organisation n'a pas pris position à l'égard de l'exigence d'une déclaration de compatibilité dans le cas des projets de loi d'initiative parlementaire et nous ne formulons donc pas de recommandation à cet effet.

Nous préconisons plutôt, à l'instar de M. Kelly, qu'une évaluation du respect des droits garantis par la Charte se fasse uniquement lorsqu'un tel projet de loi franchit l'étape de la deuxième lecture. La question soulève notamment un problème de ressources. En fixant le seuil à partir de la deuxième lecture, on limite considérablement le nombre de projets de loi d'initiative parlementaire qui exigeraient des observations et une évaluation en fonction de la Charte.

Nous ne recommandons pas non plus que la ministre de la Justice émette l'énoncé de compatibilité.

Le sénateur Eggleton : Voyons si je comprends bien. Vous dites que si un projet de loi quelconque franchit l'étape de la deuxième lecture, il devrait y avoir automatiquement une déclaration de compatibilité?

M. Kelly : Pour les projets de loi d'initiative parlementaire.

Le sénateur Eggleton : Oui, d'accord.

M. Kelly : Je veux répondre à la question du sénateur Eggleton. Vous avez souligné avec justesse qu'il faudrait qu'un plus grand nombre de ces énoncés relatifs à la Charte soient rendus publics, et nous constatons un certain effort en ce sens de la part du ministère de la Justice qui y consacre une partie de son site web. Il faudrait en outre — comme je le recommande dans mon mémoire — que la ministre de la Justice soit tenue de répondre à une évaluation provenant d'un comité parlementaire. C'est une proposition que je formule à la lumière de notre étude sur la situation en Australie. Suivant le processus mis en place là-bas, des énoncés de compatibilité sont exigés pour les projets de loi, et les ministres sont obligés de répondre lorsqu'un comité exprime son désaccord relativement à un tel énoncé.

Je parle plus précisément de la situation dans l'État de Victoria où l'on éprouve certaines difficultés du fait que rien n'est prévu quant au moment où le ministre doit répondre au comité. Dans un article que j'ai publié il y a trois ou quatre ans dans l'*Australian Journal of Political Science*, nous soulignons que les ministres répondent bel et bien aux comités, mais généralement une fois que le projet de loi est déjà adopté. Je dirais donc qu'il est important que ces énoncés de compatibilité soient rendus publics et que le comité concerné puisse ensuite se prononcer à ce sujet, mais je crois qu'il importe surtout que le ministre qui parraine le projet de loi soit tenu par la loi de répondre au comité.

In my brief, I suggested perhaps at the point of the bill being reintroduced at third reading, the minister should have a statutory obligation to respond to the committee and its compatibility disagreement.

[*Translation*]

Senator Dupuis: Mr. De Luca, I want to understand the motivation, from the Senate's perspective, for creating a rights officer position. From the perspective of your organization or of any organization of citizens interested in Charter compliance, the creation of this position would help obtain a very useful legal opinion when preparing a court challenge of a bill for non-compliance with the Charter.

In your brief, you said that certain House of Commons and Senate rules should now be modified. I want you to be clearer. In other words, the Senate has a responsibility as a legislator. I understand there's a crisis of confidence in the legislator, whether the legislator is the House of Commons or Senate. By creating an independent officer position, we may be giving ourselves a tool that would increase trust through a more complete and detailed review of Charter compliance. Can you be more specific about how the Senate could enhance its own Charter review, regardless of whether we create the independent officer position?

[*English*]

Mr. De Luca: Thank you for the comment. To address the specifics of the procedural rules that we have in mind, part of the issue is they do work in tandem with the idea that there will be reports coming from some sort of institution regarding Charter compliance along the way as amendments are received, so it might come at committee or report stages.

One of the primary amendments we have in mind is that an amendment concerning Charter compliance should be allowed after second reading so that the prohibition on an amendment that goes to the purpose and scope of the bill should not block a Charter-based amendment. Basically, the Charter should always be on the table. I don't think it's necessarily required by the other institutions we're proposing, but it is somewhat part of the design in so far as without these assessments and without the obligation that the Minister of Justice provide compatibility reports, if there weren't these additional measures, we would need to discuss. You might have problems with those using opposition to a bill, just dressing things in Charter language, so as to delay proceedings, et cetera, to filibuster proceedings. So that's one of the specific amendments we have in mind. But the extent to which it requires the other institutions, I think that is a question.

Dans mon mémoire, je recommande que le ministre ait l'obligation, au moment où le projet de loi est présenté de nouveau à l'étape de la troisième lecture, de répondre aux points de désaccord soulevés par le comité concernant la compatibilité.

[*Français*]

La sénatrice Dupuis : Monsieur De Luca, j'aimerais comprendre la motivation, du point de vue du Sénat, en ce qui concerne la création d'un poste d'agent des droits. Du point de vue de votre organisation, ou de n'importe quelle organisation de citoyens qui s'intéresse à la conformité à la Charte, la création d'un tel poste permettrait d'obtenir une opinion juridique extrêmement utile lorsqu'il s'agit de préparer une contestation judiciaire à un projet de loi pour le non-respect de la Charte.

Dans votre mémoire, vous dites qu'il y a, à l'heure actuelle, des règles pour la Chambre des communes et le Sénat qui devraient être changées. J'aimerais que vous soyez plus clair. Autrement dit, le Sénat a une responsabilité de législateur. Je comprends qu'il y a une crise de confiance à l'égard du législateur, qu'il s'agisse de la Chambre des communes ou du Sénat. En créant un agent indépendant, on se donne peut-être un outil potentiel qui augmenterait la confiance au moyen d'un examen plus complet et détaillé de la conformité à la Charte. Pourriez-vous être plus précis sur ce que le Sénat pourrait faire pour renforcer son propre examen de la Charte, peu importe si l'on crée ou non le poste d'agent indépendant?

[*Traduction*]

M. De Luca : Merci pour vos observations. Si on veut entrer dans les détails des modalités de fonctionnement que nous préconisons, il faut savoir que tout cela va de pair avec la présentation de rapports relativement au respect de la Charte par l'instance qui sera mise en place, au fur et à mesure que des amendements sont reçus, ce qui peut être à l'étape de l'étude en comité ou du rapport.

L'une de nos recommandations les plus importantes vise à faire en sorte qu'un amendement concernant le respect de la Charte puisse être présenté après la deuxième lecture, sans se heurter à l'interdiction de proposer un changement touchant l'objet ou la portée du projet de loi. À toutes fins utiles, la Charte devrait toujours pouvoir être au cœur des discussions. Je ne crois pas que ce soit nécessairement une exigence dans le contexte des autres mécanismes que nous proposons, mais cela devient en quelque sorte essentiel, car il y aurait vraiment lieu de s'interroger sérieusement en l'absence de ces évaluations et de l'obligation pour la ministre de la Justice de fournir des rapports sur la compatibilité. La situation peut devenir problématique si des gens qui s'opposent au projet de loi font simplement référence à la Charte dans le seul but de retarder les procédures. Cela fait donc partie des changements que nous préconisons. Il faut par contre se demander dans quelle mesure cela constitue une exigence pour les autres instances.

A similar one, and this is very important for any constitutional analysis, is that similar prohibitions on preamble and amendments going to the preamble. This is in part because the preamble, when you're doing a Charter analysis, often goes to the heart of the statutory purpose and looking at the reasonable limits on Charter rights, and what Parliament had in mind in enacting a bill. So for precisely that reason, limits on amendments to the preamble should also give away when there are Charter concerns, and possibly addressing reasonable limits on Charter rights, showing precisely what the government justification is for the limit.

Senator Stewart Olsen: I do not mean to be provocative in any way, but you can always find two lawyers who disagree totally on the Charter. I truly don't believe any government is going to put forward a bill that they don't think is Charter compatible.

It will introduce a certain stasis in government if you have to try to enact or put forward laws and you have to do all of this. For instance, when the Senate was trying to change the rules in the Senate with the Harper government, our constitutional expert said one thing, and the Supreme Court said another. I'm not sure this is a reasonable process.

Mr. Kelly: Thank you for the question. Your point was you can find two lawyers to disagree, right? But I would suggest that we're not really able to assess that under the current process.

If we look at the *Schmidt* case, I think what came out of that was — and this was part of the presentation by the Canadian Civil Liberties Association — that the government standard for incompatibility is so low that it will never be triggered. I think that's part of the problem. I think what came out of the *Schmidt* case if it was that if there's a less than 5 per cent chance that a bill will be found unconstitutional, then it's considered compatible. That's not, in my opinion, a reasonable standard.

Two lawyers can disagree about constitutionality and compatibility, but with a standard that's so low, I don't think where they will come to any disagreement. What I'm advocating is not requiring governments to disclose incompatibility. What I'm asking for is having them present their reasoning why they believe the bill is compatible as a way to facilitate a more fulsome parliamentary debate on the merits of legislation, but I don't believe that's what we're getting or what we have gotten from any government. This is all governments, Liberal, Conservative and so forth.

Again, I've talked about the Respect for Communities Act. That was a direct response to a Supreme Court of Canada decision. I believe the government — and this is why I'm

Dans le même ordre d'idées, des interdictions semblables s'appliquent aux amendements pouvant être apportés au préambule, ce qui est une considération très importante dans le contexte d'une analyse constitutionnelle. Ces interdictions s'expliquent notamment du fait que le préambule expose souvent directement l'objet du projet de loi en fixant des limites raisonnables quant aux droits garantis par la Charte et en exposant les visées du Parlement dans cet exercice. C'est d'ailleurs justement pour cette raison que les restrictions quant aux amendements pouvant être apportés au préambule devraient céder le pas aux préoccupations soulevées relativement à la Charte, notamment quant à l'ajustement des limites considérées raisonnables en précisant les justifications du gouvernement à cet égard.

La sénatrice Stewart Olsen : Loin de moi l'idée de susciter la controverse, mais je vous dirais qu'il est plutôt facile de trouver deux avocats qui vont être en total désaccord au sujet de la Charte. Pour moi, aucun gouvernement ne va aller de l'avant avec un projet de loi s'il croit qu'il n'est pas compatible à la Charte.

On risque de créer une certaine paralysie au sein du gouvernement si toutes ces mesures deviennent nécessaires pour pouvoir faire adopter un projet de loi. À titre d'exemple, lorsque nous avons voulu changer les règles du Sénat, à l'époque du gouvernement Harper, notre expert constitutionnel disait une chose alors que la Cour suprême affirmait le contraire. Je ne suis pas certaine que ce soit très efficace comme façon de procéder.

M. Kelly : Vous dites que l'on pourra toujours trouver deux avocats qui ne seront pas d'accord. Je vous répondrai que l'on ne peut pas vraiment affirmer une telle chose dans le cadre du processus actuel.

Comme l'affaire *Schmidt* nous l'a démontré — et l'exposé de l'Association canadienne des libertés civiles y faisait référence —, le seuil fixé par le gouvernement en matière d'incompatibilité est si bas que le processus n'est jamais enclenché. Je pense que c'est l'un des éléments du problème. Il est ressorti de l'affaire *Schmidt* qu'un projet de loi est considéré compatible si les risques qu'il soit jugé inconstitutionnel sont inférieurs à 5 p. 100. À mon sens, il ne s'agit pas d'un seuil raisonnable.

Deux avocats peuvent effectivement être en désaccord concernant la constitutionnalité et la compatibilité, mais je ne crois pas qu'il y ait de désaccord possible avec un seuil aussi bas. Je ne recommande pas que les gouvernements soient tenus de révéler les cas d'incompatibilité. Je demande simplement qu'ils soumettent les raisons pour lesquelles ils estiment que le projet de loi est compatible de manière à alimenter un débat parlementaire plus exhaustif sur les mérites du projet de loi. À mon avis, aucun gouvernement ne l'a encore fait; qu'il soit libéral, conservateur ou peu importe.

Je vous parlais tout à l'heure de la Loi sur le respect des collectivités. C'est une mesure prise en réponse directe à un jugement de la Cour suprême du Canada. J'estime que le

advocating statements of compatibility — is under an obligation to justify its bill in light of the Supreme Court decision. But that's not what our legislative process is providing for.

I believe that is the merit of a statement of compatibility. It makes the government disclose not why it believes a bill is incompatible, and again I realize those are unrealistic expectations, although New Zealand demonstrates it can happen. What we need, I think, is governments justifying what they're doing in light of the Charter of Rights and how it's compatible.

To go to Bill C-14, I believe the Minister of Justice was completely correct when she said we don't have to completely comply with the Supreme Court ruling to be compatible, meaning the legislation doesn't simply need to be a cutting and pasting of the Supreme Court decision. That being said, though, I think it's imperative on governments to justify their legislation in light of the Charter of Rights, and that's what a statement of compatibility provides and I think that's the value of it and that's what I'm advocating for.

Mr. De Luca: I have a few things also to add to that. The first is to talk a little more about the *Schmidt v. Canada* case. One of the important things is that the language in the Department of Justice Act actually says a report is required in the event of inconsistency.

So the standard of no credible argument or there are various internal standards that are sometimes discussed but the internal Department of Justice standards are quite low, that's an internal interpretation. I think that speaks somewhat to the incentives problem that you've discussed. There's a problem in compelling a government that's tabling its own legislation to then speak to the weaknesses of it.

As Professor Kelly was saying, part of our recommendation is attempting to compel justification for government bills so that then they can be engaged in terms of what exactly the justification is.

I also think that if, by statute, you were to require proof on why the bill is Charter compliant on a standard of balance of probabilities, there are other Charter and constitutional ways in which a government attempting to pass legislation that was dubious constitutionally or on Charter grounds, there's another route to take, and that's section 33 of the Charter and the notwithstanding clause.

Part of our discussion in the *Schmidt* intervention was that I think part of the logic of the Charter, both in section 1 and in section 33, is the belief that we envision departures from the Charter might make sense in a free and democratic society, but when we do depart from the Charter, we will more openly and frankly acknowledge it. Part of our concern in our intervention in *Schmidt* was that the fact that there has been no report since 1985

gouvernement — et c'est la raison pour laquelle je préconise les énoncés de compatibilité — est tenu de justifier son projet de loi à la lumière de la décision de la Cour suprême. Ce n'est toutefois pas ce que prévoit notre processus législatif.

Selon moi, c'est à ce niveau qu'un énoncé de compatibilité peut être avantageux. Ainsi, le gouvernement doit divulguer, non pas les raisons pour lesquelles il estime un projet de loi incompatible... Je suis bien conscient encore une fois que de telles attentes sont irréalistes, malgré que la Nouvelle-Zélande ait démontré que c'était chose possible. Il faut selon moi que les gouvernements justifient leurs actions à la lumière de la Charte des droits en montrant en quoi elles sont compatibles.

Dans le cas du projet de loi C-14, je crois que la ministre de la Justice avait tout à fait raison de dire qu'il n'est pas nécessaire de se conformer exactement à un arrêt de la Cour suprême pour qu'un projet de loi soit compatible, en ce sens qu'il n'a pas à être une simple copie conforme du jugement rendu. Cela étant dit, j'estime toutefois essentiel que les gouvernements justifient leurs mesures législatives à la lumière de la Charte des droits, ce que permet de faire un énoncé de compatibilité. C'est l'avantage que présente un tel énoncé, et c'est ce que je recommande.

M. De Luca : J'aurais quelques éléments à ajouter. Je veux revenir à l'affaire *Schmidt c. Canada*. Il faut noter que le libellé de la Loi sur le ministère de la Justice indique que le ministre doit faire rapport de toute incompatibilité.

C'est donc une interprétation du ministère de la Justice lui-même qui est à l'origine de cette norme de l'argument crédible et de toutes ces autres normes internes qui sont si peu élevées au sein de ce ministère. Je pense que cela nous ramène au problème que vous avez soulevé quant au manque d'incitatifs. Il est difficile de forcer un gouvernement à discuter des lacunes d'un projet de loi qu'il vient de déposer.

Comme le disait M. Kelly, nous recommandons notamment que le gouvernement soit tenu de fournir des justifications à l'égard de ses propres projets de loi, ce qui constituerait une forme d'engagement de sa part.

Je crois également que si le gouvernement était obligé par la loi de prouver, sur la base de la prépondérance des probabilités, qu'un projet de loi est conforme à la Charte, il pourrait toujours, si la compatibilité était mise en doute du point de vue de la Constitution ou de la Charte, avoir recours à l'autre mécanisme qui s'offre à lui, à savoir l'article 33 de la Charte et la clause dérogatoire.

Il est ressorti notamment du débat entourant l'affaire *Schmidt* que les articles 1 et 33 de la Charte s'appuient en partie sur une logique voulant qu'il soit envisageable de s'autoriser certains écarts par rapport à la Charte au sein d'une société libre et démocratique, mais qu'il faudrait que cela se fasse d'une manière plus ouverte et transparente. En intervenant dans cette affaire, nous avons fait valoir que l'absence de rapports depuis 1985

shows an unwillingness to live up to that constitutional design, where section 1 and section 33 are meant to bring these things out in the open.

Senator Stewart Olsen: When you speak of the standards in the department being about 5 per cent, or low, how do you know that? I've never heard of people setting a standard in a department that says, "Oh, well this is 50 per cent compliant, so therefore we think we can slip it through." I've never heard of that before.

Mr. Kelly: Edgar Schmidt created a website called Charterdefence.ca and posted various documents from his court case. One of them was a redacted Department of Justice manual on Charter assessment and compatibility, and there was a series of thresholds. The 5 per cent threshold was part of the document and that was part of Schmidt's case that the government was not honouring its statutory obligation under the Department of Justice Act. That's where that figure I'm citing is coming from.

[Translation]

Senator Gagné: If the Senate adopts this unilateral analysis system, should it systematically block a bill that the House of Commons wants to pass if it finds the bill incompatible? How do we reconcile the minority protection role of the Senate, as guardian of the Charter, with the deference owed to the elected House?

[English]

Mr. Kelly: Thank you for your question. I'll answer it with regard to the approach in the United Kingdom and the Joint Committee on Human Rights, because the Joint Committee on Human Rights is providing statements of compatibility or assessments of incompatibility.

In the United Kingdom, a negative report by the JCHR doesn't block a bill, because that's not the intention of the Joint Committee on Human Rights releasing its report. Its intention is to release either a report that agrees with the government, but if they're disagreeing with the government, it's simply to influence or educate parliamentarians when a bill is returned to the House of Commons or to the Lords, if that's where it's originating.

These are not intended as blocking or veto mechanisms. These statements of compatibility are in the parlance of an attempt to facilitate rights-based dialogue amongst parliamentarians and to, first of all, provide for a critical assessment of the government's position that its bill is compatible, and if the committee disagrees with that, to inform and educate parliamentarians generally that there might be compatibility issues. The assumption of this dialogue model, if we go back to the work of Hogg and Bushell, that brought the metaphor into the Canadian context, was ultimately it's for Parliament to decide which assessment it agrees with and whether or not to amend legislation.

montre bien que la structure constitutionnelle en place ne convient pas à tout le monde, alors même que les articles 1 et 33 sont censés favoriser une plus grande ouverture.

La sénatrice Stewart Olsen : Vous dites que la norme au ministère est d'environ 5 p. 100 ou moins, mais comment le savez-vous? Je n'ai jamais entendu personne établir une norme dans un ministère et dire : « Oh! c'est conforme à la Charte à 50 p. 100, donc nous pensons que ça peut passer. » Je n'ai jamais rien entendu de tel.

M. Kelly : Edgar Schmidt a créé un site web intitulé CharterDefence.ca, sur lequel il a publié divers documents liés à son litige. L'un de ces documents est un manuel caviardé du ministère de la Justice sur l'évaluation fondée sur la Charte et la compatibilité; il présente une série de seuils. Le seuil de 5 p. 100 figurait dans ce document et faisait partie de l'argumentaire de Schmidt, qui soutenait que le gouvernement ne respectait pas son obligation en vertu de la Loi sur le ministère de la Justice. C'est de là que vient le chiffre que je cite.

[Français]

La sénatrice Gagné : Si le Sénat adopte ce système d'analyse unilatéral, devra-t-il systématiquement bloquer un projet de loi que la Chambre des communes veut faire adopter s'il considère le projet de loi incompatible? Comment concilier le rôle de protection des minorités du Sénat, en tant que gardien de la Charte, avec la déférence que l'on doit accorder à la Chambre élue?

[Traduction]

M. Kelly : Je vous remercie de cette question. J'y répondrai à la lumière de l'approche préconisée par le Comité mixte des droits de la personne du Royaume-Uni, parce que ce comité fournit des déclarations de compatibilité ou des évaluations de l'incompatibilité.

Au Royaume-Uni, un rapport négatif du Comité mixte des droits de la personne ne bloque pas un projet de loi, parce que ce n'est pas l'intention des rapports du comité mixte. Il a plutôt pour intention soit de publier un rapport favorable à la position du gouvernement, soit de se positionner contre le gouvernement, auquel cas il visera simplement à influencer ou à informer les parlementaires quand le projet de loi sera de nouveau soumis à la Chambre des communes ou à la Chambre des lords, si c'est d'où il vient.

Ces rapports ne se veulent pas un mécanisme de blocage ou de veto. Les déclarations de compatibilité se veulent plutôt un effort afin de faciliter le dialogue entre les parlementaires sur les droits et, avant tout, de faire l'évaluation critique de la position du gouvernement, qui juge le projet de loi compatible. Si le comité est en désaccord avec cette position, il visera à informer les parlementaires en général des problèmes de compatibilité potentiels. Si l'on se réfère aux travaux de Hogg and Bushell, qui plaçaient ce modèle de dialogue en contexte canadien, le but ultime était que ce soit le Parlement qui décide au final quelle évaluation il admet et s'il modifiera ou non le projet de loi.

Again, the intention is not to create gridlock within the legislative process, to allow a committee or a group of parliamentarians to block a bill if they provide a negative assessment; it is to provide a counterpoint for the continuing dialogue which is part of the legislative process when a bill is proceeding through the two houses.

Mr. De Luca: In our model, we're of the same opinion that the compatibility report and the assessments provided by the Charter rights officer wouldn't block legislation. There would be the initial burden of showing whether or not the tabled bill meets the balance of probabilities standard.

To bring it back to my earlier comment, one thing that this dialogue might compel is the argument that if that burden isn't met, Parliament still has other tools by which to pass the legislation, and that kind of argumentation might be more robust if this dialogue was taking place. It wouldn't be a complete block of the legislation but a requirement to acknowledge when section 33 is being invoked, or a clear demonstration of the section 1 limits that Parliament has in mind.

Senator McCoy: Perhaps you've answered the question I had around New Zealand. I recall you said there were 70 statements, 35 of which were statements of incompatibility.

Mr. Kelly: They were all statements of incompatibility; 35 are in regard to government bills.

Senator McCoy: What happened after these statements were put forward?

Mr. Kelly: I could say "buy my book," because we talk about it in there.

Senator McCoy: Would you autograph it for me?

Mr. Kelly: Yes, sure I will.

Senator McCoy: A first edition becomes valuable for grandchildren.

Mr. De Luca: The book was entitled *Parliamentary Bills of Rights: The Experiences of New Zealand and the United Kingdom*, and one thing we noted in it was even though they have these disclosure processes, they have statements of compatibility and dedicated parliamentary committees that receive them and can provide counter-arguments. We found little indication that the legislative outcome was being altered. That's for a variety of reasons. I could outline them, and I'll do that briefly.

There's the theory of the model, and then there's the practice. We were finding that the practice of the model — when I say "we," my co-author, Janet Hiebert — the government generally

Encore une fois, l'intention n'est pas de créer de goulot d'étranglement dans le processus législatif, ni de permettre à un comité ou à un groupe de parlementaires de bloquer un projet de loi s'ils en font une évaluation négative; c'est plutôt d'assurer un contrepoids dans le dialogue continu qui fait partie du processus législatif quand un projet de loi est soumis à l'examen des deux chambres.

M. De Luca : Dans notre modèle, nous sommes aussi d'avis que le rapport de compatibilité et les évaluations de l'agent des droits garantis par la Charte ne bloqueraient pas un projet de loi. Il faudrait d'abord démontrer si le projet de loi déposé répond ou non à la norme de la prépondérance des probabilités.

Pour revenir à une observation que j'ai faite plus tôt, ce genre de dialogue pourrait nous obliger à reconnaître que si cette obligation n'est pas respectée, le Parlement a encore d'autres outils pour adopter le projet de loi; ce genre d'argumentation pourrait être plus robuste si ce dialogue avait lieu. Cela ne bloquerait pas totalement un projet de loi, mais il faudrait reconnaître que l'article 33 a été invoqué ou qu'on peut faire clairement la démonstration que les limites de l'article 1 établies par le Parlement ont été atteintes.

La sénatrice McCoy : Vous avez peut-être déjà répondu à la question que je souhaitais vous poser sur la Nouvelle-Zélande. Je crois me rappeler que vous avez dit qu'il y avait eu 70 déclarations, dont 35 étaient des déclarations d'incompatibilité.

M. Kelly : C'était toutes des déclarations d'incompatibilité, mais 35 portaient sur des projets de loi gouvernementaux.

La sénatrice McCoy : Qu'est-il arrivé après le dépôt de ces déclarations?

M. Kelly : Je pourrais vous dire « achetez mon livre », parce que nous en parlons dedans.

La sénatrice McCoy : Auriez-vous l'obligeance de l'autographier pour moi?

M. Kelly : Sans aucune hésitation.

La sénatrice McCoy : Une première édition peut prendre beaucoup de valeur pour nos petits-enfants.

M. De Luca : Ce livre est intitulé *Parliamentary Bills of Rights: The Experiences of New Zealand and the United Kingdom*, et nous soulignons dans ce livre que même s'il y a des mécanismes de divulgation en place dans ces pays, il y a des déclarations de compatibilité et des comités parlementaires spéciaux chargés de les recevoir, qui peuvent présenter des contre-arguments. Nous avons constaté peu de cas où le résultat législatif s'en est trouvé altéré. Cela s'explique par diverses raisons. Je peux vous les nommer brièvement.

Il y a la théorie du modèle, puis il y a la pratique. Nous avons constaté que dans la pratique — et quand je dis « nous », j'inclus ma coauteure Janet Hiebert —, le gouvernement était

was being alerted by the Attorney General that bills were incompatible, but the legislation was ultimately passing in the form in which the government wanted it.

Did that discredit our findings? No. I think what we pointed to in the book was that every Parliament is different. In the case of New Zealand, it's a mixed member proportional electoral system. Their Bill of Rights is not constitutional; it's statutory. The courts are unable to declare statutes unconstitutional. There were a number of constitutional differences that may explain that outcome that even though the Attorney General was alerting Parliament, legislation was passing in the form that the government intended.

Our argument was that perhaps was a result of their having what's called a "weak-form Bill of Rights." The courts could not invalidate legislation, so there was no political cost for the government to report against its own legislation or to make statements of compatibility that could be challenged. It's the same in the United Kingdom. Even though they have the United Kingdom Human Rights Act of 1998, the courts can't make declarations of unconstitutionality. They can only make declarations of incompatibility, which have no force of law.

Perhaps the experience in New Zealand and the United Kingdom with robust reporting obligations and limited effect might be explained by the status of the court in the Bill of Rights. I would argue that those limitations identified in our book don't exist in Canada, and therefore you may see robust reporting obligations resulting in legislative amendments. Why? Because of the status of the Supreme Court and the ability of legislation that has been identified as — which we know won't happen — incompatible or has justifications for compatibility that are on very questionable grounds, may result in amendments because of the ultimate ability of these bills to be reviewed and struck down by our courts.

I did talk about this in the brief that even though the experience of these other bills of rights may not be very positive, I'm not convinced that the Canadian outcome would be the same, because we have important differences.

Mr. De Luca: I agree with everything Professor Kelly mentioned. He's really the expert in this field, so I won't attempt to speak with the knowledge he does.

One thing I would say is that even in a case, for instance, such as New Zealand, where the reports have little effect in the sense that the legislation still goes through, there are often opposition statements to the bill that make reference to the reports.

In one sense, the result is the same, in that the legislation still goes through in spite of concerns that might be voiced through the report and through, say, backbenchers referencing the report. What is more difficult to say in the Canadian case, and even possibly New Zealand, is what are the long-term consequences of this citation of reporting? If such a citation makes its way through

généralement avisé par le procureur général de l'incompatibilité de projets de loi, mais ces projets de loi étaient généralement tout de même adoptés dans la forme que le gouvernement voulait bien leur donner.

Est-ce que cela vient discrediter nos conclusions? Non. Je crois que nous soulignons dans ce livre que chaque parlement est différent. En Nouvelle-Zélande, il y a un mode de scrutin proportionnel mixte. La charte des droits du pays ne fait pas partie de sa constitution, c'est une simple loi. Les tribunaux ne sont pas habilités à déclarer les lois inconstitutionnelles. Il y a donc des différences constitutionnelles qui peuvent expliquer que même si le procureur général met le Parlement en garde, les projets de loi sont adoptés dans la forme que le gouvernement veut bien leur donner.

Nous soutenons que c'est peut-être à cause de la faiblesse de leur charte des droits, si l'on veut. Les tribunaux ne peuvent pas invalider une loi, si bien qu'il n'y a aucun coût politique pour le gouvernement à déposer des rapports contre ses propres projets de loi ou à publier des déclarations de compatibilité qui pourraient être contestées. C'est la même chose au Royaume-Uni. Malgré la *United Kingdom Human Rights Act* adoptée en 1998, les tribunaux ne peuvent pas faire de déclarations d'inconstitutionnalité. Ils ne peuvent faire que des déclarations d'incompatibilité, qui n'ont pas force de loi.

Peut-être l'expérience de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni, qui prescrivent des obligations de rapport robustes à effet limité, peut-elle s'expliquer par le pouvoir que leurs chartes confèrent aux tribunaux. Je suis d'avis que ces limites exposées dans notre livre n'existent pas au Canada et que par conséquent, des obligations de rapport robustes pourraient mener à des modifications législatives. Pourquoi? En raison du pouvoir dont jouit la Cour suprême d'imposer une modification des projets de loi considérés incompatibles ou dont les motifs de compatibilité sont contestés — et nous savons que cela n'arrivera pas —, parce que nos tribunaux ont le pouvoir suprême d'annuler des projets de loi ou d'en imposer la révision.

J'en parle dans mon mémoire. Même si l'expérience de ces autres chartes des droits n'est peut-être pas très positive, je ne suis pas convaincu que le résultat serait le même au Canada, parce qu'il y a des différences importantes dans notre système.

M. De Luca : Je suis d'accord avec tout ce que M. Kelly a dit. C'est vraiment l'expert du domaine, donc je n'essaierai pas de contester ses connaissances.

Je dirai toutefois que même dans les cas, comme en Nouvelle-Zélande, où ce type de rapports a peu d'effet, en ce sens que le projet de loi est tout de même adopté, il y a souvent des énoncés d'opposition au projet de loi faisant renvoi à ces rapports.

D'une certaine façon, le résultat est le même, puisque le projet de loi est adopté malgré les préoccupations exprimées dans le rapport et malgré les députés d'arrière-ban qui le citent, par exemple. Il est toutefois plus difficile de prévoir quelles seraient les conséquences à long terme de la citation d'un rapport dans le contexte canadien, et peut-être même en Nouvelle-Zélande. Si

court analysis in a subsequent event, there might be long-term effects to this dialogue that aren't easily captured by whether the legislation is passed or not passed.

Senator McCoy: Am I taking it as true that in looking at these processes you're saying the overall time from introduction to final passage of a bill was not affected by this process? Would that be your observation?

Mr. Kelly: We didn't note that there was an extended parliamentary timetable for bills to be passed. In New Zealand, it's a different case, whereas the United Kingdom has a dedicated parliamentary committee to do this. In New Zealand, the assessments of compatibility are the responsibility of every select committee. It just became one of the functions of the committee. It wasn't delaying or extending the parliamentary timetable for the passage of legislation.

Senator Eggleton: Is there any concern about the Charter rights officer — and, of course, the Justice Department officials, they're in the same entity, the Government of Canada, the same paymaster. I realize that you can make the Charter rights officer an independent officer of Parliament. You could do it like the budget officer. But it strikes me that in this case there's a more head-on collision possible in terms of the officials in the Justice Department giving a legal opinion and this other person giving a counter-legal opinion. Is that of concern or do you think that would work okay?

Mr. De Luca: We think it would work okay. Certainly, there's a possibility of friction. There's a wealth of expertise within the Department of Justice, so the Charter rights officer would be in the somewhat sensitive position of sometimes confronting those analyses. I think part of what would be required is ensuring that the institution was set up with enough independence that it simply didn't become an appendage or a yes-saying institution.

Just to add to that on the appointment process we have in mind, we don't fully flesh out how the institution would be composed. The appointment mechanism we have in mind is something similar to the Auditor General, by a resolution of both houses and with agreement of all leaders of the major parties, and I think part of the purpose there is giving it sort of more of a consensus independence that, I think, would help in that regard. But the point is well taken.

Mr. Kelly: When Janet Hiebert and I were doing the research, we did a number of interviews in the United Kingdom with government lawyers, as well as members of the special joint committee. One of the tensions we noted was not a conflictual tension. The tension was the committee having the government take its position seriously. What I mean by that is: One of the challenges these parliamentary committees face is that, when a minister comes before the committee to justify the bill, as we

cette citation est relevée par un tribunal lors d'un incident subséquent, elle pourrait avoir des effets à long terme sur le dialogue, qui ne sont pas faciles à prévoir selon que le projet de loi a été adopté ou non.

La sénatrice McCoy : Est-il vrai qu'après avoir analysé ces différents processus, vous affirmez que le temps qui s'écoule entre le dépôt du projet de loi et son adoption finale n'est pas influencé par ces déclarations? Est-ce que vous l'avez observé?

M. Kelly : Nous n'avons pas remarqué que les projets de loi visés prenaient plus de temps à être adoptés par le Parlement. En Nouvelle-Zélande, c'est un peu différent, mais au Royaume-Uni, il y a un comité parlementaire spécial chargé de s'en occuper. En Nouvelle-Zélande, les évaluations de la compatibilité relèvent de tous les comités spéciaux. Ce n'est qu'une des fonctions du comité. Ces évaluations ne retardent ni ne prolongent le processus d'adoption d'un projet de loi.

Le sénateur Eggleton : Y a-t-il des préoccupations concernant l'agent des droits garantis par la Charte, et bien sûr les fonctionnaires du ministère de la Justice, puisqu'ils font partie de la même entité, du gouvernement du Canada, qu'ils ont le même trésorier. Je suis conscient que l'agent des droits garantis par la Charte pourrait être un agent indépendant du Parlement. Son statut pourrait s'apparenter un peu à celui du directeur du budget, mais je trouve que dans ce cas-ci, il pourrait y avoir des conflits plus vifs entre les fonctionnaires du ministère de la Justice, qui donnent une opinion juridique, et cette autre personne qui donnerait une contre-opinion juridique. Est-ce inquiétant pour vous ou croyez-vous que cela fonctionnerait bien?

M. De Luca : Nous croyons que cela fonctionnerait bien. C'est certain qu'il y a un risque de friction. Il y a énormément d'expertise au sein du ministère de la Justice, si bien que l'agent des droits garantis par la Charte se trouverait dans une position un peu délicate lorsqu'il remettrait ses analyses en question. Je pense qu'il serait important de veiller à ce que l'institution jouisse d'assez d'indépendance pour ne pas simplement devenir un prolongement du ministère ou corroborer ses positions.

J'ajouterais également une chose sur le processus de nomination que nous avons en tête : nous ne décrivons pas en détail comment l'institution serait composée. Le mécanisme de nomination que nous avons en tête s'apparente à celui utilisé pour désigner le vérificateur général, celui d'une résolution des deux chambres et avec l'accord de tous les chefs des grands partis. Je pense que le but, c'est de parvenir à un certain consensus sur son indépendance, ce qui aiderait, à mon avis. Mais je comprends bien votre point de vue.

M. Kelly : Quand Janet Hiebert et moi avons mené nos recherches, nous avons réalisé un certain nombre d'entrevues au Royaume-Uni avec des avocats du gouvernement, de même que des membres du comité mixte spécial. L'une des tensions que nous avons observées n'était pas une tension conflictuelle. Cette tension venait plutôt du fait que le comité doit s'assurer que le gouvernement prenne sa position très au sérieux. Voici ce que je veux dire. L'une des difficultés auxquelles ce type de comité

know, the minister has an entire department providing support, assessing the legislation, whereas these committees tend to be staffed by one or two legal advisers. That tended to be the challenge that the committee faced, that the government's position was, "We've had 50 lawyers review our bill and provide us with an assessment that this is compatible. Why should we accept the position of one legal adviser?"

That was really the challenge. The way they tried to get around that in the United Kingdom was to appoint a notably senior and public figure, like David Feldman, to serve as the legal adviser to the committee. So there's always going to be that tension between the committee and the sponsoring department and minister. I'm not sure how you get around it beyond the JCHR approach.

Senator Joyal: I was listening attentively to Professor Kelly when he was answering Senator McCoy on the basis of the difference of systems between New Zealand, Australia and Canada. There is a fundamental difference that, in my opinion, structured the two sets of systems in the British tradition, which is the fact that Canada is a parliamentary democracy and Australia, New Zealand and Britain are essentially parliamentary supremacy. That is, Parliament has the last word. While we don't have the last word, the court has the last word, and the court frames our legislative initiatives. As you stated properly, there's section 1, which is the reasonable limit, but even the court has recognized that the reasonable limit is an evolutionary criterion. What is a reasonable limit today might not be a reasonable limit any time down the road. We've seen it with civil marriage. I could list all the court cases whereby even the Supreme Court has changed its opinion, i.e., medical assistance in dying. The court has changed its opinion from the early 1990s, not the 19th century, 1992, in the *Sue Rodriguez* case. The fact that the Parliament of Canada is limited in its initiative to respect the rights and freedoms of its citizens adds additional responsibility on parliamentarians' shoulders to make sure that, when they adopt the legislation, they ask themselves if that legislation is Charter compliant. When the Justice Act was amended in 1995 to add section 4.1 compelling the Minister of Justice to issue an inconsistency — and I read the act; I have it in front of me: ". . . to ascertain whether any of the provisions thereof are inconsistent with the purposes and provisions of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*"

The purposes and provisions. "Purposes" is the remedial nature of the Charter, as you well know, Mr. Kelly. So the litmus test is very high in terms of what the Department of Justice has to meet. We've seen that, in the last 40 years, it has not produced any real results. It is not on the Department of Justice's statement that

parlementaire est confronté, c'est que quand un ministre comparait devant le comité pour justifier un projet de loi, comme nous le savons tous, le ministre a l'appui du ministère, qui fait l'évaluation du projet de loi, alors que ce genre de comité ne se fie souvent qu'à l'avis d'un ou deux conseillers juridiques. C'est souvent le défi auquel ce genre de comité est confronté. Le gouvernement dit : « Nous avons demandé à 50 avocats d'examiner notre projet de loi et d'en évaluer la compatibilité. Pourquoi devrions-nous accepter la position d'un seul conseiller juridique? »

C'est vraiment la difficulté. Au Royaume-Uni, on a essayé de contourner le problème en nommant un personnage public de renom, comme David Feldman, au titre de conseiller juridique du comité. Il y aura donc toujours une tension entre le comité, d'un côté, et le ministre et son ministère, de l'autre. Je ne sais pas trop comment on peut éviter le problème autrement qu'en suivant le modèle du comité mixte du Royaume-Uni.

Le sénateur Joyal : J'ai écouté attentivement la réponse de M. Kelly à la question de la sénatrice McCoy, sur les différences qui existent entre les régimes de la Nouvelle-Zélande, de l'Australie et du Canada. Il y a à mon avis une différence fondamentale qui structure les deux types de régimes qu'on trouve dans la tradition britannique, c'est-à-dire que le Canada est une démocratie parlementaire, alors que l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la Grande-Bretagne sont essentiellement des régimes de souveraineté du Parlement, dans lesquels le Parlement a le dernier mot. Ici, nous n'avons pas le dernier mot, puisque ce sont les tribunaux qui l'ont, et les tribunaux orientent nos mesures législatives. Comme vous l'avez dit à juste titre, nous avons l'article 1, qui établit la limite raisonnable, mais même la Cour reconnaît que le critère de la limite raisonnable évolue. Ce qui constitue une limite raisonnable aujourd'hui pourrait bien ne pas être considéré comme une limite raisonnable plus tard. Nous l'avons vu dans le cas du mariage civil. Je peux vous dresser une longue liste d'arrêts par lesquels la Cour suprême même a changé son opinion, notamment sur l'aide médicale à mourir. La Cour a changé son opinion par rapport à celle qu'elle avait au début des années 1990. Je ne parle pas du XIX^e siècle, mais de 1992 et de l'affaire *Sue Rodriguez*. Le fait que le Parlement du Canada soit limité dans ses initiatives par l'obligation de respecter les droits et libertés de ses citoyens ajoute à la responsabilité des parlementaires, qui doivent se demander, lorsqu'ils adoptent un projet de loi, si ce projet de loi est conforme à la Charte. Quand la Loi sur le ministère de la Justice a été modifiée en 1995, par adjonction de l'article 4.1, qui oblige le ministre de la Justice à faire rapport de toute incompatibilité — et je vous lis l'extrait, puisque je l'ai sous les yeux — : « ... en vue de vérifier si l'une de leurs dispositions est incompatible avec les fins et dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés*... »

Les fins et dispositions. « Les fins » renvoient à la nature correctrice de la Charte, comme vous le savez bien, monsieur Kelly. Le test décisif est donc très élevé pour ce qui est des critères que le ministère de la Justice doit respecter. Nous l'avons vu au cours des 40 dernières années, et cela n'a pas vraiment produit de

any parliamentarian has been able to prepare his or her position in relation to the bill if the bill needed to be amended or to be opposed because there was a Charter violation in the bill. We have seen — I would not say countless, but — numerous decisions of the Supreme Court that have set aside legislation that was adopted in Parliament with the real knowledge that we were breaching the Charter. I can name the last one. You know it better than I. Bill C-51, in my opinion, is not Charter compliant. We will know it in the test court. Bill C-14 is not Charter compliant. The Minister of Justice of Quebec will refer the reasonably foreseeable death criteria to the Quebec Court of Appeal probably 30 days from now.

There are many decisions with which we're confronted as parliamentarians whereby we have to ask ourselves, "Is that bill Charter compliant?" When I say "Charter," purposes and provisions. If we don't have the capacity individually to make that pronouncement — and we have the obligation to make that pronouncement, contrary to our counterparts in New Zealand or Britain — then our responsibility is: With which tools will we be equipped to make that pronouncement? That, in my opinion, is the essential question we have to ask ourselves. Should the Senate, as a house of sober second thought, be gifted with those tools, considering that we come in second and are supposed to have a broader perspective, more reflexive, more independent, more sober, and everything else that you know are the characteristics of our legislative work. This is essentially, in my opinion, the question we're faced with: Do we satisfy ourselves that the way we do our job is fine, or do we come to the conclusion that there are fundamental needs to add to the individual capacity of senators and the institution to perform its constitutional duty?

As much as I think it's good — and I certainly don't question the comparative basis that you took, Professor Kelly, in relation to New Zealand and Australia; my first degree was in comparative law, so I know what it is to understand what others do — I think we have to focus essentially on the very nature of the Canadian system and how the system is defective and how our chamber could be improved in terms of its assessments of Charter purposes and provisions compliance. I think that's essentially the fundamental issue that this committee is wrestling with in its reflection and its report to the whole of the chamber on what we propose should be a revamped approach to our capacity to test the Charter rights of Canadians in relation to bills that we're seized with pronouncing on.

Mr. Kelly: In answer to your question, my first book was entitled *Governing with the Charter*. As you may recall, I interviewed you for that book.

résultats. Aucun parlementaire n'a jamais pu se fonder sur l'énoncé du ministère de la Justice pour préparer sa propre position sur le projet de loi, pour déterminer si le projet de loi devait être modifié ou rejeté parce qu'il contrevenait à la Charte. Nous avons vu — je ne dirai pas d'innombrables, mais — de nombreuses décisions de la Cour suprême, qui a annulé des lois adoptées par le Parlement, malgré le fait que les parlementaires savaient très bien qu'elles contrevenaient à la Charte. Je peux vous nommer la dernière. Vous savez mieux que moi de quoi il s'agit. À mon avis, le projet de loi C-51 n'était pas conforme à la Charte. Nous verrons comment il passera l'épreuve des tribunaux. Le projet de loi C-14 n'est pas conforme à la Charte. La ministre de la Justice du Québec soumettra le critère de la mort raisonnablement prévisible à l'examen de la Cour d'appel du Québec d'ici une trentaine de jours, probablement.

À titre de parlementaires, nous devons prendre de nombreuses décisions pour lesquelles nous devons nous demander si un projet de loi est conforme à la Charte. Quand je dis « Charte », je pense à ses fins et dispositions. Si nous n'avons pas l'aptitude, individuellement, de nous prononcer sur la chose — et nous avons l'obligation de nous prononcer, contrairement à nos homologues de la Nouvelle-Zélande ou de la Grande-Bretagne —, nous avons la responsabilité de nous demander quels outils nous aurons à notre disposition pour pouvoir nous prononcer. À mon avis, c'est la question essentielle que nous devons nous poser. Le Sénat, qui se veut la chambre du second examen objectif, devait-il bénéficier de ces outils, comme nous faisons un second examen et que nous sommes censés le faire d'une perspective plus vaste, approfondir la réflexion, jouir d'une plus grande indépendance, d'une plus grande objectivité, ainsi que de toutes les autres caractéristiques propres à notre travail législatif, que vous connaissez. À mon avis, c'est essentiellement la question que nous devons nous poser : sommes-nous satisfaits de la façon dont nous faisons notre travail ou en venons-nous à la conclusion qu'il faut fournir d'autres outils de base aux sénateurs afin qu'ils puissent, individuellement et collectivement, exercer leur devoir constitutionnel?

Autant je crois que c'est bien — et je ne mets absolument pas en question l'analyse comparative que vous avez faite, monsieur Kelly, avec la Nouvelle-Zélande et l'Australie; j'ai obtenu mon premier diplôme en droit comparatif, donc je sais ce que cela signifie que de comprendre ce que les autres font —, autant je crois que nous devons nous concentrer sur le propre du système canadien, sur ses défauts et les façons dont notre chambre pourrait améliorer ses évaluations du respect des fins et des dispositions de la Charte. Je pense que c'est essentiellement la question fondamentale qui occupe ce comité dans sa réflexion, en vue de son rapport au Sénat sur la formule renouvelée que nous devrions proposer pour évaluer la conformité avec la Charte canadienne des droits et libertés des projets de loi qui nous sont renvoyés.

M. Kelly : Pour répondre à votre question, mon premier ouvrage s'intitulait *Governing with the Charter*. Comme vous vous en rappelez, je vous ai interrogé pour la rédaction de cet ouvrage.

Senator Joyal: So now we have a conflict of interest.

Mr. Kelly: No, but, in the book, I argued — and I agree with you — the conclusion in that book was that I think there is a problem in terms of parliamentarians having an effective role in Charter scrutiny. In the book, I took issue with the criticism of judicial supremacy or judicial activism and argued that perhaps it's executive supremacy within the legislative process that might be the cause of judicial activism in the sense that we don't have appropriate mechanisms to allow ordinary members of Parliament from either house to scrutinize the government's legislative agenda. That's why I talked about executive supremacy maybe being what we need to confront within the Charter process. I completely agree with you that we need to have an enhanced capacity. Where I would disagree with you is that I'm not convinced that our Constitution establishes a system of judicial supremacy or that the courts are the final word on the Charter. The courts are only the final word on the Charter of Rights if parliamentarians allow the court to be the final word on the Charter of Rights. I'm not advocating the use of the notwithstanding clause here. I'm suggesting that the way to ensure that the court is not the final word is to increase the capacity of parliamentarians to engage in engagement of the government's legislative agenda from a rights perspective.

I do think the comparative experience is educative for Canada because these are systems that have attempted to create or facilitate Charter scrutiny within their legislative bodies, but it hasn't facilitated legislative changes. What we don't have in Canada are these processes. What I think we have to the benefit of Canada are important institutional differences, a strong court, the ability to declare legislation unconstitutional, and that if this enhanced capacity were to be instituted, we may have different legislative outcomes.

I agree with you that the capacity question is very important, but I don't think we should simply be deferring Charter scrutiny to the courts.

Senator Joyal: It's the worst thing, in my opinion.

[*Translation*]

Senator Dupuis: I'll follow up on what you said, Mr. Kelly. I want to take another look at your second recommendation. You spoke about the possibility of creating a joint parliamentary committee to review all the bills that pass second reading. Would the joint committee on the Charter intervene before second reading? How would it work?

Le sénateur Joyal : Voilà que nous avons un conflit d'intérêts.

M. Kelly : Non, mais dans ce livre, je déterminais — et je suis d'accord avec vous — qu'il est problématique que les parlementaires jouent un rôle actif dans l'examen des droits garantis par la Charte. Dans cet ouvrage, je m'inscrivais en faux contre la critique de la suprématie judiciaire ou de l'activisme judiciaire et soutenais que c'était peut-être la suprématie exécutive au sein du processus législatif qui serait la cause de l'activisme judiciaire, en ce sens qu'il n'existe pas de mécanismes appropriés dans notre système pour permettre aux parlementaires ordinaires des deux chambres d'examiner en profondeur le programme législatif du gouvernement. C'est la raison pour laquelle je disais que c'était peut-être la suprématie exécutive que nous devrions remettre en question dans le processus d'évaluation de la conformité avec la Charte. Je conviens tout à fait avec vous que vous devez être mieux outillés. Là où je suis peut-être en désaccord avec vous, c'est que je ne suis pas convaincu que la Constitution établisse un régime de suprématie judiciaire selon lequel les tribunaux auraient le dernier mot pour ce qui est de la Charte. Les tribunaux ont seulement le dernier mot sur la Charte des droits si les parlementaires leur permettent d'avoir le dernier mot sur la Charte des droits. Je ne suis pas en train de plaider pour le recours à l'article nonobstant. Je dis que si nous voulons que ce ne soient pas les tribunaux qui aient le dernier mot, nous devons accroître le pouvoir des parlementaires de remettre en question le programme législatif du gouvernement du point de vue des droits garantis par la Charte.

Je crois que l'expérience comparative est instructive pour le Canada, parce qu'on parle là de régimes qui ont essayé de faciliter l'examen des droits garantis par leur charte au sein de leurs organes législatifs, mais que cela n'a pas facilité les modifications législatives. Nous n'avons pas ces mécanismes au Canada. Il faut dire, à la décharge du Canada, que nous avons des particularités institutionnelles importantes, dont une cour forte et le pouvoir de déclarer une loi inconstitutionnelle, et que si ce pouvoir accru se concrétisait, nous pourrions obtenir des résultats législatifs différents.

Je conviens avec vous que les outils et les pouvoirs dont vous disposez sont très importants, mais je ne crois pas que nous devrions simplement déléguer l'examen des droits garantis par la Charte aux tribunaux.

Le sénateur Joyal : C'est la pire chose, à mon avis.

[*Français*]

La sénatrice Dupuis : Je poursuis dans la même veine que vous, monsieur Kelly, et je me demandais si vous pouviez revenir à votre deuxième recommandation. Vous avez parlé de la possibilité de créer un comité parlementaire mixte chargé d'examiner tous les projets de loi qui passent l'étape de la deuxième lecture. Quant au comité mixte sur la Charte, interviendrait-il avant la deuxième lecture? Comment cela fonctionnerait-il?

[English]

Mr. Kelly: Thank you for the question. In terms of the proposed joint committee, my suggestion was not that the committee only intervene at second reading. That was a point with regard to private member bills. As we know, most private member bills are dispensed with after first reading. That was simply to narrow the focus.

The Chair: On behalf of the committee, I want to thank Professor Kelly and Mr. De Luca for your valuable and provocative comments. It has certainly got us thinking about this.

Honourable senators, I want to remind you that next Wednesday, we shall continue our work when our witness will be the Right Honourable Ken Macintosh, Presiding Officer of the Scottish Parliament.

We stand adjourned.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Wednesday, May 17, 2017

The Special Senate Committee on Senate Modernization met this day at 12:21 p.m. for the consideration of methods to make the Senate more effective within the current constitutional framework.

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

[English]

The Chair: Honourable senators, I call this meeting of the Special Senate Committee on Senate Modernization to order.

During this phase of its work, the committee is focusing on the role of the Senate in Canadian governance. In considering this subject, our committee is looking for expert advice from other jurisdictions, particularly about how other parliaments organize their business.

A few weeks ago, some of us had the privilege of meeting with The Right Honourable Ken Macintosh, Presiding Officer of the Scottish Parliament, during his visit to Ottawa. We found this exchange to be most informative and so we have invited him to share his views and insights with the whole committee.

The presiding officer is the Speaker of the Scottish Parliament, and his role is to chair the plenary proceedings in the Scottish Parliament chamber, the Scottish Parliamentary Corporate Body and the Parliamentary Bureau.

Before entering Parliament in 1999, he was a television producer for BBC news. In Parliament, he has served as a ministerial aide to the then First Minister Jack McConnell, and in opposition he has served as Shadow Minister for Schools and

[Traduction]

M. Kelly : Je vous remercie de cette question. En fait, nous ne proposons pas que le comité mixte que nous recommandons n'intervienne qu'à l'étape de la deuxième lecture. Cela s'appliquerait qu'aux projets de loi d'initiative parlementaire. Comme nous le savons, la plupart des projets de loi d'initiative parlementaire sont rejetés après la première lecture. Cela visait seulement à mieux cibler ses efforts.

Le président : Au nom du comité, je souhaite remercier M. Kelly et M. De Luca de leurs observations précieuses et provocatrices. Elles nous donnent certainement matière à réflexion.

Honorables sénateurs, je dois vous rappeler que mercredi prochain, nous continuerons notre travail avec le témoignage du très honorable Ken Macintosh, président de séance du Parlement écossais.

La séance est levée.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le mercredi 17 mai 2017

Le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat se réunit aujourd'hui, à 12 h 21, pour examiner les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel.

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

[Traduction]

Le président : Honorables sénateurs, je déclare ouverte la séance du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat.

À cette étape de ses travaux, le comité se penche sur le rôle du Sénat au chapitre de la gouvernance au Canada. Dans le cadre de cette étude, il fait appel aux conseils d'experts d'autres pays, s'intéressant particulièrement à la manière dont les autres Parlements organisent leurs travaux.

Il y a quelques semaines, certains d'entre nous ont eu le privilège de rencontrer le très honorable Ken Macintosh, président de séance du Parlement écossais, alors en visite à Ottawa. Ayant trouvé cet échange des plus instructifs, nous l'avons invité à faire part de ses points de vue à l'ensemble du comité.

Le président de séance assume la présidence du Parlement écossais; son rôle consiste à présider les procédures plénières de la Chambre du Parlement écossais, l'institution parlementaire écossaise et le Bureau parlementaire.

Avant d'entrer au Parlement en 1999, il était réalisateur de télévision pour les nouvelles de la BBC. Au parlement, il a agi à titre d'aide ministériel auprès de Jack McConnell, qui était premier ministre à l'époque, alors qu'au sein de l'opposition, il a

Skills, Culture and External Affairs, Education, Finance, Social Justice, Communities and Pensioners' Rights. In 2016, he was elected as the Scottish Parliament's fifth presiding officer.

He is accompanied today by Sir Paul Grice, Clerk and Chief Executive of the Scottish Parliament.

Gentlemen, welcome.

It's nice to see your face again, Mr. Macintosh. It was very considerate and kind of you to send along a submission to our Modernization Committee, which we believe will be quite helpful. As well, you also sent the Scottish Parliament's approach to developing its rules, procedures and working practices, the background on that. We thank you for that.

Do you have some opening comments? The procedure here normally is that we call on our witnesses, our guests, to say a few words, and then, of course, the members of the committee would like the opportunity to question you. Please proceed.

The Right Honourable Ken Macintosh, M.S.P., Presiding Officer, The Scottish Parliament: Thank you very much, Senator McInnis. It's great to see you. I'm sorry we can't be there in person. I came within a hair's breadth of persuading Sir Paul to allow us to go to Canada and attend in person, but we were more aware of the public purse, perhaps.

I'm not going to make an opening statement, so much as to say a few words of thanks for the opportunity this offers us, but also for the fantastic hospitality and welcome that you gave us on our trip. My colleagues and I agreed it was a fantastic experience, extremely worthwhile, extremely informative, and that was particularly thanks to your committee, as well as all of your colleagues in the Senate and in the Parliament of Canada.

We here in Scotland are, as you are, part of a long-established tradition of parliamentary democracy. But unlike you, we are actually a relatively new Parliament here in the Scottish Parliament. Having said that, when I came to office as presiding officer just a year ago, I also put in place a reform commission, because I think we always have to be on top of our own procedures to make sure that we accurately reflect the wishes of the people we represent. So for us, this is a mutually beneficial exchange.

Having said that, I should introduce Paul Grice, who is the Chief Executive of the Scottish Parliament. He is going to give evidence with me. In fact, Sir Paul will fulfill two functions. He will take all the difficult questions and correct me if I'm wrong, which is virtually every second question.

On that note, Senator McInnis, I will hand it back to you and your colleagues for any questions.

The Chair: The deputy chair of our committee, Senator Serge Joyal, will commence comments and questions.

été porte-parole de l'opposition pour l'École et les Compétences, la Culture et les Affaires extérieures, l'Éducation, les Finances, ainsi que la Justice sociale, les Communautés et les Droits des retraités. En 2016, il a été élu cinquième président de séance du Parlement écossais.

Il comparait aujourd'hui en compagnie de sir Paul Grice, greffier et directeur exécutif du Parlement écossais.

Bienvenue, messieurs.

Nous sommes enchantés de vous revoir, monsieur Macintosh. Vous avez eu la gentillesse de nous faire parvenir un mémoire, qui nous sera fort utile. Vous nous avez également envoyé un document expliquant l'approche du Parlement écossais au chapitre de l'élaboration de ses règles, de ses procédures et de ses méthodes de travail. Nous vous en remercions.

Avez-vous un exposé à faire? Habituellement, nous demandons à nos témoins ou à nos invités de prononcer quelques mots. Les membres du comité voudront ensuite vous poser quelques questions, bien entendu. Nous vous laissons donc la parole.

Le très honorable Ken Macintosh, député, président de séance, Parlement écossais : Merci beaucoup, sénateur McInnis. Je suis ravi de vous voir. Je suis désolé que nous ne puissions témoigner en personne. J'ai failli réussir à persuader Sir Paul de nous autoriser à venir au Canada afin d'assister en personne à la séance, mais nous avons peut-être choisi de faire plutôt attention aux deniers publics.

Je ne ferai pas d'exposé, sinon pour dire quelques mots de remerciement pour l'occasion qui nous est offerte de comparaître, mais aussi pour l'hospitalité et l'accueil extraordinaires que nous avons reçus au cours de notre voyage. Mes collègues et moi-même avons trouvé qu'il s'agissait d'une expérience formidable qui valait vraiment la peine d'être vécue, car elle s'est révélée fort instructive, particulièrement grâce à votre comité, ainsi qu'à vos collègues du Sénat et du Parlement du Canada.

Ici, en Écosse, nous faisons partie, tout comme vous, d'une tradition de démocratie parlementaire de longue date. Contrairement au vôtre, toutefois, notre parlement est relativement nouveau. Cela étant dit, quand je suis devenu président de séance il y a un an à peine, j'ai aussi mis sur pied une commission de réforme, car je pense que nous devons toujours tenir nos procédures à jour pour qu'elles correspondent bien aux souhaits des gens que nous représentons. Il s'agit donc pour nous d'un échange mutuellement bénéfique.

Cela étant dit, je devrais vous présenter Paul Grice, directeur exécutif du Parlement écossais, qui témoignera avec moi. En fait, sir Paul accomplira deux tâches : il répondra aux questions difficiles et me corrigera si je me trompe, ce que je fais pratiquement une fois sur deux.

Sur ce, sénateur McInnis, je vous rends la parole pour que vous et vos collègues puissiez me poser des questions.

Le président : Le vice-président du comité, le sénateur Serge Joyal, interviendra en premier.

Senator Joyal: Thank you again for your availability to accept our invitation to participate.

I understand that there is a parliamentary committee on reform, so you also seem to be faced with challenges of adaptation. What are the objectives of the committee and what reforms specifically are you considering to improve the operation of the Scottish Parliament?

Mr. Macintosh: When this Parliament was first established, it was quite a long process, but we established a number of principles. There was a Civic Forum that established a number of principles on which the Parliament should operate, including transparency, accountability, participation and sharing power with the people of Scotland.

We have operated to those principles. We're not trying to revisit those principles, but the Parliament itself has undergone various different iterations. We've had five elections, so five different sessions of Parliament. In that time, we have had different political forces at work. For example, we have the spectrum of political views, but we have had a referendum on whether or not Scotland should be an independent country. And the Parliament itself has found its procedures tested, but the principles have stood the test of time.

We want to now look at whether we can perhaps get back to the spirit, to make sure that we putting in practice the spirits that were originally intended, to make sure that we are still engaging with the people of Scotland, still accessible, still open, still sharing power, and to make sure the checks and balances are still operating. For example, is there a clear division between government and Parliament? Are we still open?

When we were established, we were very anxious to be sharing power. We set up a number of bodies. We had a body called the Civic Forum, which was a partnership body that we were supposed to relate to, but that didn't quite work out and was abandoned after about seven years in.

We also had a Petitions Committee. That's very much gone from strength to strength, but it's not produced as much legislation in recent years as it did initially.

We want to look at all of those processes and procedures, and the checks and balances, to make sure they are operating correctly and whether or not they can be improved.

Senator Joyal: I understand that your priority is to establish and maintain a link with the public. First, is that link supported by any kind of committee or commission or regulations that compels, for instance, the committee to consult with the public, to open its meetings to the public? And, second, how are political

Le sénateur Joyal : Merci encore d'avoir accepté notre invitation à témoigner.

Je crois comprendre qu'il existe un comité parlementaire sur la réforme; vous semblez donc être confrontés vous aussi à des défis au chapitre de l'adaptation. Quels sont les objectifs de ce comité et quelles réformes envisagez-vous exactement pour améliorer le fonctionnement du Parlement écossais?

M. Macintosh : Quand notre Parlement a été institué, le processus a été fort long, mais nous avons établi un certain nombre de principes. Un forum civique a instauré un certain nombre de principes en vertu desquels le Parlement devrait fonctionner, notamment la transparence, la responsabilité, la participation et le partage du pouvoir avec la population écossaise.

Nous avons appliqué ces principes. Nous ne cherchons pas à les réviser, mais le Parlement lui-même a été le théâtre de quelques changements. Nous avons tenu cinq élections; il y a donc eu cinq sessions au Parlement. Au cours de cette période, différentes forces politiques sont entrées en jeu. Par exemple, nous représentons tout un éventail d'opinions politiques, mais nous avons organisé un référendum sur l'indépendance de l'Écosse. Les procédures du Parlement ont été mises à l'épreuve, mais ses principes ont tenu bon au fil du temps.

Nous voulons maintenant déterminer si nous pouvons retrouver l'esprit que nous entendions adopter initialement pour nous assurer que nous le mettons en application afin d'être encore en rapport avec la population écossaise, d'être toujours accessibles et ouverts, de partager encore le pouvoir, et de veiller à ce que les mécanismes de freins et de contrepoids fonctionnent toujours. Par exemple, existe-t-il une division nette entre le gouvernement et le Parlement? Sommes-nous encore ouverts?

Quand le Parlement a été institué, nous tenions absolument à partager le pouvoir. Nous avons donc créé un certain nombre d'organes, dont le forum civique, un organisme axé sur le partenariat avec lequel nous étions censés collaborer, mais qui n'a pas vraiment fonctionné et qui a été abandonné après sept ans environ.

Nous avons également mis sur pied un comité des pétitions. Il a volé de succès en succès, mais depuis quelques années, il ne produit plus autant de loi qu'il le faisait initialement.

Nous voulons nous pencher sur l'ensemble des processus, des procédures et des mécanismes de freins et de contrepoids pour nous assurer qu'ils fonctionnent adéquatement et pour voir s'ils peuvent être améliorés ou non.

Le sénateur Joyal : Je crois comprendre que votre priorité consiste à établir et à maintenir un lien avec la population. J'aimerais d'abord savoir si ce lien est appuyé par une sorte de comité, de commission ou de règlement qui, par exemple, obligerait le comité à consulter la population ou à ouvrir ses

parties or groups represented in the Scottish Parliament involved in making this reality happen?

Mr. Macintosh: One of the principles on which we operate is openness, and therefore there is a presumption that all of our plenary sessions and our committee sessions are held in public. That doesn't mean to say they have to be at all times.

For example, when committees are deliberating on producing a report, after the evidence sessions that are all held in public, usually they go into private session before producing the report. Other than that, there is a presumption that they will all be held in public, and that is the case across the board, in all sessions.

I set up an independent commission, by the way, to look at reform. I've given this in evidence, but it's chaired by John McCormick, who is external to Parliament. It has five independent members and five parliamentary members.

One of the pieces of evidence they heard was questioning whether or not we were still meeting in public as much as we were initially. In other words, have practices crept back in whereby committees were meeting in private perhaps more often than they needed to? These are some of the issues that we're looking at too.

Something North America has been better at than perhaps here in the U.K. is openness. Your freedom of information culture and openness has perhaps been greater than ours has been in the past, but the Scottish Parliament established early on to embrace that principle of always being open.

To give you one example, there was another rule very early on. The press have free access around the building, on the parliamentary campus. No areas are off-limits to members of the press. They can come and go as they please, and that's everywhere. They're not allowed to go into members' individual offices unless they're asked in, but they can go up the members' corridors and everywhere else.

It was also deemed early on that when speaking to the press, members would not be speaking off the record; everything would be on the record where possible.

We've tried to practise that from the outset. Again, though, sometimes practices change with time. One of the reasons we're looking at it again is to make sure we're still fulfilling that in practice as well as in spirit.

Senator Joyal: One of the essential elements of the dynamics of public debate is the diversity of views — and, to a point, conflicting views — being expressed around an issue, theme or question. How do you manage to be sure in the Scottish Parliament, with the political make-up you have, that those views find their way forward and are expressed as freely as possible?

séances au public? Pourriez-vous aussi m'indiquer comment les partis ou les groupes politiques représentés au Parlement écossais s'impliquent pour concrétiser cette réalité?

M. Macintosh : Nous travaillons notamment en vertu du principe d'ouverture; toutes les séances plénières et les séances des comités sont donc censées se dérouler en public. Cela ne signifie pas qu'elles doivent l'être tout le temps.

Par exemple, quand les comités délibèrent en vue de présenter un rapport, une fois qu'ils ont entendu les témoignages au cours de séances qui se déroulent toutes en public, ils se réunissent habituellement en séances privées avant de rédiger le rapport. Sinon, on présume que les séances ont toutes lieu en public, et c'est le cas pour tous les comités et toutes les séances.

Sachez en passant que j'ai mis sur pied une commission indépendante afin d'étudier la réforme. Comme je l'ai indiqué dans les documents, elle est présidée par John McCormick, qui vient de l'extérieur du Parlement. Cette commission compte cinq membres indépendants et cinq parlementaires.

La commission a notamment cherché à déterminer si nous tenons autant de séances publiques que nous le faisons initialement. Autrement dit, en sommes-nous revenus aux pratiques antérieures et tenons-nous plus de séances privées que nécessaire? Voilà certaines des questions que nous examinons également.

L'Amérique du Nord fait peut-être preuve de plus d'ouverture que le Royaume-Uni. Votre culture et votre ouverture au chapitre de la liberté de l'information ont peut-être été plus grandes que les nôtres par le passé, mais le Parlement écossais a rapidement décidé d'adopter ce principe et de toujours être ouvert.

Pour vous donner un exemple, nous avons instauré très tôt une autre règle. La presse jouit d'un libre accès dans les édifices du campus parlementaire. Aucune zone n'est interdite aux membres de la presse, qui peuvent aller et venir partout, comme bon leur semble. Ils ne peuvent pas pénétrer dans les bureaux des députés, mais peuvent aller dans les corridors où se trouvent ces bureaux et partout ailleurs.

Nous avons également décidé d'entrée de jeu que quand des députés s'adressent à la presse, ce ne devrait jamais être sous le sceau du secret; tout devrait être public lorsque la situation le permet.

Nous avons tenté d'appliquer ces principes dès le départ. Cependant, les pratiques évoluent avec le temps. Si nous réexaminons la question, c'est parce que nous voulons nous assurer que nous respectons toujours ces principes et leur esprit.

Le sénateur Joyal : La diversité et, dans une certaine mesure, la divergence des opinions exprimées à propos d'un sujet, d'un thème ou d'une question constituent un des éléments essentiels de la dynamique des débats publics. Comment vous assurez-vous que ces opinions soient exprimées aussi librement que possible au sein du Parlement écossais, au regard du paysage politique du pays?

Mr. Macintosh: It's always difficult in the sense that we try to be open with all members of the public. The committees themselves, particularly the clerking support, which is the parliamentary support for our committees, place great stake in this.

Most of our committees will try and establish links within their area of expertise. So the education committee, the local government committee or the health committee will try and establish links with all organizations operating in that sector. For example, when a committee decides to launch an inquiry or the government puts forward a piece of legislation, the committees, on behalf of Parliament, will then write out to all of those organizations and bodies, and to the public more generally, to garner views.

But we don't just stick with those organizations. We're always looking at new ways of reaching out, particularly to those disengaged communities or those who are most difficult to reach.

We take the Parliament out. Literally, committees do not meet in the building here but go around to different parts of Scotland. They meet in official sessions, with the Official Report present, recordings and all the paraphernalia that goes with a proper committee meeting, but we'll have it in a community halls in particular areas of Scotland.

We also sometimes employ organizations such as those which might be particularly good at working with young people to make sure that we hear the views of young people. We ask them to help us make sure that the way we present information is in a language that those we wish to engage with understand, and that we then collate the responses in a manner that gives them confidence to appear before our committee.

Could I actually bring Sir Paul in at this point? He might want to add a few comments.

Sir Paul Grice, Clerk and Chief Executive, The Scottish Parliament: Thank you. I have only a couple of additions to what you've said.

Social media is increasingly useful to us in terms of reach and diversity, and we're investing a lot of effort in developing our capability in that area. I would say we have some distance to go, but that's a key area.

In terms of diversity and reach, we have a huge number of events in the Parliament each year — around 400 events — major events such as our Festival of Politics. One of the primary purposes of those events is to allow a wide range of citizens, whatever their interest, to come to the Parliament and engage with members.

So those are just a couple of footnotes to the points you made.

Mr. Macintosh: Thank you, Senator Joyal.

M. Macintosh : C'est toujours difficile, car nous tentons d'être ouverts avec tous les membres du public. Les comités eux-mêmes, particulièrement le personnel de soutien parlementaire, accordent une grande importance à cette ouverture.

La plupart de nos comités essaient d'établir des liens dans leurs domaines d'expertise. Ainsi, le comité de l'éducation, le comité du gouvernement local ou le comité de la santé s'efforceront d'établir des liens avec toutes les organisations œuvrant dans le secteur dont ils s'occupent. Par exemple, quand un comité décide de lancer une enquête ou que le gouvernement présente un projet de loi, les comités, au nom du Parlement, écriront à ces organisations, à divers organes et à la population en général pour recueillir des opinions.

Nous ne nous en tenons toutefois pas seulement à ces organisations. Nous cherchons toujours à trouver de nouvelles manières de communiquer, particulièrement avec les communautés désengagées ou les gens plus difficiles à joindre.

Le Parlement prend la route, littéralement. Les comités ne se réunissent pas ici, mais voyagent dans diverses régions d'Écosse. Ils y tiennent des séances officielles en présence du sténographe, d'appareils d'enregistrement et de tout l'équipement nécessaire à la tenue en bonne et due forme d'une séance. Ces séances se dérouleront dans des salles communautaires de diverses régions d'Écosse.

Nous faisons parfois aussi appel à des organisations, comme celles qui pourraient travailler particulièrement bien avec les jeunes, pour obtenir l'avis de ces derniers. Nous leur demandons de nous aider pour que nous présentions l'information dans une langue que ceux que nous voulons mobiliser comprendront, puis que nous présentions les réponses de manière à les inciter à témoigner devant le comité.

Puis-je demander à Paul de prendre la parole? Il a peut-être quelques observations à ajouter.

Sir Paul Grice, greffier et directeur exécutif, le Parlement écossais : Merci. Je n'ai que deux ou trois choses à ajouter à ce que vous avez dit.

Les médias sociaux nous sont de plus en plus utiles en matière de rayonnement et de diversité, et nous déployons beaucoup d'efforts dans le développement de notre capacité à cet égard. Je dirais qu'il nous reste beaucoup de chemin à faire, mais c'est un élément important.

Sur le plan de la diversité et du rayonnement, nous menons chaque année énormément d'activités au Parlement — environ 400 —, y compris des activités d'envergure comme notre festival de la politique. L'un des principaux objectifs de ces activités est de permettre à un large éventail de citoyens, peu importe leurs intérêts, de venir au Parlement et de dialoguer avec les députés.

C'était juste quelques précisions aux points que vous avez soulevés.

M. Macintosh : Merci, sénateur Joyal.

[Translation]

Senator Dupuis: Thank you for appearing before the committee today. My question has to do with the Parliamentary Bureau. If I understand correctly, it comprises political parties with five members as well as individuals not affiliated with a political party. In terms of how the bureau operates, could you explain the mechanism it uses to balance the presence of committee members with other elements?

[English]

Mr. Macintosh: Thank you, Senator Dupuis.

I've given you a slightly misleading impression. The Parliamentary Bureau is a particular organization responsible for establishing the business of Parliament. When I was talking about inviting participation from outside Parliament, that tends to be the work of the committees of the Parliament rather than the bureau. That would be subject committees or standing committees looking at particular areas.

The bureau itself is very much an internal body. I chair it as Presiding Officer, and there are five other representatives. Each of the representatives represents any party with five or more members. To qualify as a group or a caucus in the Scottish Parliament, you have to have five or more members. In the current session, we have five parties with five or more members.

We try to arrange and discuss business. For example, we'll propose the business for Parliament over the next two or three weeks. It has to be approved; we put it to Parliament and Parliament votes on it.

We will also take decisions on how many committees there should be and who should be on them. We allocate bills or subject matter to particular committees, and we take a few other decisions.

The members of that bureau have weighted votes. At the moment, the SNP, Scottish National Party, representative will have 63 votes behind him and the Conservative member have 31 votes, representing the makeup in the Parliament.

But we try whenever possible not to have votes. We try to reach consensus or agreement, and that's how we conduct our business.

[Translation]

Senator Dupuis: You said the Parliamentary Bureau decides on the membership of the committees. As part of the reform process, did you examine the committee categories? In other words, at what point did you assign areas of responsibility to the committees? Do you plan to review the makeup of the committees?

[Français]

La sénatrice Dupuis : Merci de comparaître devant notre comité aujourd'hui. Ma question concerne le Parliamentary Bureau. Si je comprends bien, on y retrouve les partis politiques qui sont représentés par cinq membres ainsi que des personnes qui ne sont pas affiliées politiquement. Pouvez-vous nous expliquer comment la mécanique de l'opération de ce bureau fonctionne pour équilibrer la présence des membres des comités et d'autres éléments?

[Traduction]

M. Macintosh : Merci, sénatrice Dupuis.

Je vous ai donné une impression un peu trompeuse. Le Bureau parlementaire est une organisation chargée de définir les travaux du Parlement. Quand je parlais d'encourager la participation à l'extérieur du Parlement, cette tâche a tendance à revenir aux comités parlementaires plutôt qu'au Bureau. Je parle de comités thématiques ou de comités permanents qui examinent des dossiers précis.

En réalité, le Bureau proprement dit est une entité interne. Je siége à titre de président de séance, et il y a cinq autres représentants. Chacun d'eux représente un parti ayant un minimum de cinq députés. Pour être considéré comme un groupe ou un caucus au Parlement écossais, vous devez avoir un minimum de cinq députés. Dans la présente session, nous avons cinq partis qui comptent au moins cinq députés.

Nous essayons d'organiser les travaux et d'en discuter. Par exemple, nous soumettons au Parlement les travaux dont il pourrait être saisi au cours des deux ou trois prochaines semaines. Ils doivent être approuvés; nous les présentons au Parlement où ils sont mis aux voix.

Nous décidons également du nombre de comités qu'il devrait y avoir et des personnes qui devraient y siéger. Nous attribuons des projets de loi ou des dossiers aux comités, et nous prenons quelques autres décisions.

Les membres du Bureau ont un droit de vote pondéré. À l'heure actuelle, le représentant du Parti national écossais a 63 votes à son compte, tandis que le député conservateur en a 31, ce qui correspond à la composition du Parlement.

Dans la mesure du possible, nous essayons toutefois d'éviter la tenue d'un vote. Nous essayons plutôt de parvenir à un consensus ou à une attente, et c'est ainsi que nous menons nos activités.

[Français]

La sénatrice Dupuis : Vous avez parlé des comités et du Parliamentary Bureau, qui propose la composition des comités. Dans le cadre de votre réforme, vous êtes-vous penchés sur les catégories de comités? Autrement dit, à quel moment avez-vous choisi les secteurs d'activité liés aux comités? Prévoyez-vous revoir la formation de ces comités?

[English]

Mr. Macintosh: That's an excellent question. I can give you a few comments on it, although I can't tell you definitively, because the commission itself is due to report in exactly one month. So they haven't given us their conclusions.

But I can tell you that we currently have 15 committees, but that number can vary; it can go up or down. There are currently six standing or mandatory committees. Those would be the subjects like finance and constitution, audit, equal opportunities and so on. They're standing committees. Then we have nine subject committees, and they would reflect the policy areas such as health, education, justice, environment and so on.

Just to give you an idea of some of the areas we are looking at, the number of members of these committees is a subject of some debate and contention. The difficulty we have is that we have a Parliament of 129 members. We have seen that, in practice, smaller committees tend to be more effective, more discursive and less adversarial, and actually quite productive as well.

When you've got a cross-party committee as we have, if we can reach agreement across the parties, then the power the committee has, and the impetus and the momentum it gains from reaching agreement, is tremendous. In previous sessions we found that committee agreement has propelled matters through Parliament without much dissent because all members have seen when we reach agreement at committee, that really gives us confidence that this is something worthwhile and that the political contention has been taken out of it.

Now the difficulty we have is that with the current numbers, to maintain proportionality it's very difficult with five parties and different numbers within the parties. It's very difficult to maintain small committees and be truly proportional. What we find is that when the smaller parties want to be represented on a committee, the larger parties want to have more members. So even though we started the process in the bureau of negotiating the size of committees with the intention of keeping them small, we found that in practice there were a few areas where they all wanted to be on the committees.

At the moment, as you know, we're obsessed with Brexit and other such issues. Everybody wanted to be on the committees dealing with Brexit, for example, and so instead of having committees of 7, we ended up with several committees of 11. It was impossible to maintain proportionality. That's one of the issues.

Another issue might be whether the committees themselves should have their own remit or whether they should reflect the make-up of the cabinet or the government brief. We use the term "shadow" sometimes to mean in opposition, and sometimes in the parliamentary context just to shadow a government area. If the

[Traduction]

M. Macintosh : C'est une excellente question. Je vais faire quelques observations pour y répondre, bien que je ne puisse pas le faire de manière concluante, car la commission doit faire rapport dans exactement un mois. Elle ne nous a donc pas fait part de ses conclusions.

Je peux toutefois vous dire que nous avons actuellement 15 comités, mais ce nombre peut varier, être plus ou moins élevé. Il y a actuellement six comités permanents ou obligatoires, qui examinent des questions comme les finances, la constitution, l'audit, l'égalité des chances et ainsi de suite. Ce sont des comités permanents. Nous avons également neuf comités thématiques, qui se consacrent à des dossiers comme la santé, l'éducation, la justice, l'environnement et ainsi de suite.

Juste pour vous donner une idée de certaines questions sur lesquelles nous nous penchons, l'établissement du nombre de membres de ces comités est sujet à un certain débat et à une certaine discorde. Le problème, c'est que notre Parlement comprend 129 députés. Nous avons constaté que, dans les faits, les petits comités ont tendance à être plus efficaces, plus discursifs, moins conflictuels et aussi très productifs.

Dans un comité multipartite comme le nôtre, lorsque les partis réussissent à s'entendre, le pouvoir du comité et l'impulsion qui découle de l'entente sont énormes. Dans les sessions précédentes, nous avons constaté qu'une entente conclue au sein du comité propulse les dossiers au Parlement sans grande opposition parce que tous les députés ont vu que les membres du comité se sont entendus, ce qui leur donne très bon espoir que l'objet de l'entente est louable et que la source de discorde politique a été écartée.

Cela dit, le problème, c'est qu'à cause des chiffres actuels, il est très difficile de maintenir la proportionnalité lorsqu'il y a cinq partis ayant chacun un nombre différent de députés. Il est très difficile de préserver les petits comités tout en ayant vraiment une représentation proportionnelle. Nous constatons que les petits partis veulent être représentés au sein des comités, tandis que les grands partis veulent un plus grand nombre de sièges. Donc, même si le Bureau a entamé le processus de négociation de la taille des comités avec l'objectif qu'ils demeurent petits, nous voyons que dans la pratique, il y a quelques domaines dans lesquels tous les partis veulent siéger au comité.

À l'heure actuelle, comme vous le savez, nous sommes tous obsédés par le Brexit et d'autres questions de la sorte. Tout le monde voulait siéger au comité chargé du Brexit, par exemple. Par conséquent, plutôt que d'avoir des comités de 7 personnes, nous nous sommes retrouvés avec plusieurs comités de 11 personnes. Il était impossible de maintenir la représentation proportionnelle. C'est un des problèmes.

Un autre problème pourrait être de déterminer si les comités devraient avoir leur propre mandat ou s'ils devraient refléter la composition du cabinet ou les mandats ministériels. Il arrive parfois que nous employions le terme « shadow » pour parler de l'opposition, notamment dans le contexte parlementaire quand il

government decides that they will reallocate various areas of responsibility, so that you might have both an environment minister and a rural affairs minister, then we have a debate in Parliament about whether our committees should reflect those ministerial briefs or whether we should actually just stick to our own agenda and have committees that might take evidence from two or three ministers, or two or three ministers might cross different agendas. That's an ongoing issue of which the commission might or might not make recommendations.

Those are just a couple of issues that have come up.

Senator Eggleton: Thank you, gentlemen, for your contributions to our deliberations.

Let me first of all ascertain the number of groups you have. I think you said there are five parties of five or more people. Do you have independent groups forming as well, or are all of your members tied to an established political party?

Mr. Macintosh: Thank you, Senator Eggleton. At the moment, everybody is in a political party, but past evidence suggests that may not be the case for the whole five years of this session.

I think I'm right in saying there have only been two members, Margo MacDonald and Dennis Canavan, who have actually been elected as independents. In 18 years now, through five elections and a number of by-elections, we have only had two MSPs of all those ever elected as independents directly, one in a constituency and one as a regional member on a list.

And that's perhaps a reflection of the fact that in Scotland, and in the U.K., the number of independents has declined in the last few decades. It used to be that, particularly in a local government or at the regional level, there would be a lot of independents, but that has really disappeared over the last few decades.

However, what tends to happen — and this happened in the last session and has happened in every session — is that at various points during the session, members fall out of favour with the party they are in and they either leave or have the whip withdrawn, as it's called here, and they become independents. In the last session, for example, I think we ended up with three independents as well, so that's the nature.

Senator Eggleton: Now, you don't have an official opposition, so do you think that has compromised the ability of opposition in general, holding ministers to account and the detailed examination of legislation from a critical eye? Do you think without an official opposition that you're missing something that could be valuable to you? Or do you think it works fine?

Mr. Macintosh: That is a very good question. There's no doubt that some have raised that question about the Parliament over the years.

est question de surveiller un champ de compétence du gouvernement. Si le gouvernement décide de réaffecter divers champs de compétence, de sorte qu'on pourrait avoir un ministre de l'Environnement et un ministre des Affaires rurales, le Parlement tient alors un débat pour déterminer si nos comités devraient être à l'image des mandats ministériels ou si nous devrions tout simplement nous en tenir à notre propre programme et avoir des comités qui entendent les témoignages de deux ou trois ministres, dont les programmes pourraient s'entrecouper. C'est un problème qui persiste et à propos duquel la commission pourrait formuler des recommandations.

Il ne s'agit que de quelques problèmes qui ont fait surface.

Le sénateur Eggleton : Merci, messieurs, de votre contribution à nos délibérations.

Permettez-moi d'abord de vérifier le nombre de groupes que vous avez. Je pense que vous avez dit qu'il y a cinq partis ayant un minimum de cinq députés. Avez-vous également des groupes indépendants qui se forment, ou vos députés adhèrent-ils tous à un parti politique établi?

M. Macintosh : Merci, sénateur Eggleton. À l'heure actuelle, tout le monde est membre d'un parti politique, mais si l'on se fie au passé, ce ne sera peut-être pas ainsi pendant les cinq années de la session en cours.

Je pense que j'ai raison de dire que nous avons eu seulement deux députés, Margo MacDonald et Dennis Canavan, qui ont été élus en tant qu'indépendants. Au cours des 18 dernières années, après cinq élections générales et un certain nombre d'élections partielles, seuls deux députés ont été élus directement en tant qu'indépendants, l'une dans une circonscription et l'autre en tant que député de région inscrit sur une liste.

Cela reflète peut-être la diminution du nombre d'indépendants en Écosse et au Royaume-Uni au cours des dernières décennies. Autrefois, surtout dans un gouvernement local ou à l'échelle régionale, il y avait beaucoup d'indépendants, mais cette réalité est disparue au cours des dernières décennies.

Ce qui a toutefois tendance à se produire — et c'est ce qui est arrivé au cours de la dernière session et pendant les autres —, c'est la disgrâce de députés au sein de leur parti à différents moments pendant la session. Soit que ces députés partent, soit qu'ils sont exclus de leur parti et qu'ils deviennent indépendants. Par exemple, au cours de la dernière session, je pense que nous nous sommes retrouvés avec trois indépendants. C'est la nature de notre système.

Le sénateur Eggleton : Vous n'avez pas d'opposition officielle. Pensez-vous que cela compromet la capacité de l'opposition en général à demander aux ministres de rendre des comptes et à jeter un regard critique sur les mesures législatives? Pensez-vous que sans opposition officielle, vous perdez quelque chose qui pourrait vous être utile? Ou croyez-vous que cela fonctionne bien ainsi?

M. Macintosh : C'est une très bonne question. Il ne fait aucun doute que certains ont soulevé cette question au sujet du Parlement au fil des ans.

To give you an idea, when we were first established, we were created by MPs in Westminster, and we were very deliberately set up with a system of proportional representation in a semicircular Parliament to have a different way of doing business. It was deliberately designed not to be that oppositional or confrontational design, which I actually noticed that your Senate and your House of Commons still keep, where the government is on one side and the opposition on the other.

We have taken the European model, where we sit in a semicircle, at least to reflect this idea that we are trying to seek agreement rather than opposing. And so we don't have, and have never had, the capitalized "Her Majesty's Official Opposition" that they have in Westminster, and that's deliberately so.

However, there's obviously a bigger question of whether that affects your ability to hold the government to account, and I certainly would hope not. All parties that are not in government are effectively opposition, or are in opposition, but there is no doubt that questions have been asked and various opposition parties have had greater or lesser impact in their duties.

I think it's an ongoing question. I don't think there's any move away from our more discursive, more collaborative approach and our emphasis on seeking a more consensual, cross-party way of doing business and going for a more oppositional way. In fact, I don't know if there's been any evidence submitted to the commission suggesting that's the way we could move, although there has been evidence about how we could improve accountability.

Senator Eggleton: If I may just go further on that, is there any lack of vigorous debate? Do you have vigorous debate on bills and vigorous scrutiny of them?

Mr. Grice: Yes, we do, in short. I think it has less to do with the structure of the opposition and much more to do with the nature of the legislation before Parliament.

A recent controversial example is something called "named person" legislation, which the government introduced and has indeed been the subject of some court cases. There has been very vigorous debate on that. The budget bill each year prompts very vigorous debate.

Although there isn't an official opposition, I would underline the point the Presiding Officer made, that all of those not in government regard themselves as essentially opposing the government. In my experience, scrutiny comes at maybe two or three different levels. You get the very high-level national political issues, and we're seeing plenty of those at present, not least because there's a U.K. general election in the offing, so you are

Pour vous donner une idée, lorsque notre Parlement a été créé, c'était par des députés à Westminster, qui ont très délibérément établi un système de représentation proportionnelle dans un hémicycle pour que le Parlement mène ses travaux différemment. Le Parlement a été délibérément conçu de manière à ne pas encourager l'opposition ou la confrontation. J'ai d'ailleurs remarqué que ce n'est toujours pas ainsi dans votre sénat et à votre Chambre des communes, où le gouvernement est d'un côté et l'opposition, de l'autre.

Nous avons adopté le modèle européen, qui consiste à siéger dans un hémicycle, ne serait-ce que pour tenir compte de l'idée selon laquelle nous essayons de nous entendre plutôt que d'exprimer notre opposition. Nous n'employons donc pas, et nous ne l'avons jamais fait, l'expression l'« opposition officielle de Sa Majesté », avec les majuscules, qui est employée au Parlement de Westminster, et c'est délibéré.

Cependant, il y a manifestement la question plus importante de déterminer si cette façon de procéder nuit à notre capacité de demander des comptes au gouvernement, et j'espère certainement que ce n'est pas le cas. Tous les partis qui ne forment pas le gouvernement sont dans l'opposition, mais il ne fait aucun doute que des questions ont été posées à ce sujet et que l'incidence des divers partis de l'opposition dans l'exercice de leurs fonctions varie selon le parti.

Je pense qu'il n'y a toujours pas de réponse à la question. Je ne crois pas qu'on cherche à s'éloigner de notre approche plus discursive et plus collaborative ainsi que des efforts que nous déployons pour que notre façon de procéder soit davantage axée sur les consensus et les échanges entre les partis plutôt que sur l'opposition. En fait, je crois que la commission n'a entendu aucun témoignage qui laisse entendre que nous devrions nous engager dans cette voie, mais il a toutefois été question de la façon dont nous pourrions améliorer la reddition de comptes.

Le sénateur Eggleton : J'aimerais juste approfondir la question. N'y a-t-il pas de débats animés? Avez-vous des débats animés sur les projets de loi et en faites-vous un examen approfondi?

M. Grice : En un mot, oui; c'est ce que nous faisons. Je pense que c'est moins lié à la structure de l'opposition qu'à la nature de la mesure législative dont le Parlement est saisi.

Un exemple récent de question controversée se rapporte à une affaire de « personne désignée », à une mesure que le gouvernement a déposée et qui émane des tribunaux. Il y a eu un débat très animé sur cette mesure. Chaque année, le projet de loi d'exécution du budget fait également l'objet de débats très animés.

Même s'il n'y a pas d'opposition officielle, je souligne le point soulevé par le président de séance, à savoir que tous ceux qui ne font pas partie du gouvernement se considèrent essentiellement comme étant dans l'opposition. D'après mon expérience, l'examen approfondi des mesures législatives se fait peut-être à deux ou trois niveaux. Il y a les questions politiques nationales de très haut niveau, et nous en voyons beaucoup en ce moment,

seeing the tectonic plates, if you like, against each other.

You get local issues where you get members across parties actually, sometimes including government members, forming an opposition. Land reform would be a good example of that in the last Parliament.

And then you get technical scrutiny, which is what the committees tend to do at stage two. In my experience, that's mostly done on a cross-party basis, not exclusively, but I would say 75 per cent.

Although it's hard to say for certain that it has hampered scrutiny, I certainly think there's vigorous scrutiny, and in some cases very vigorous political opposition. It seems to me that's unaffected by whether we have somebody called an official opposition or not, and that would also be partly drawing on my experience and my time in London observing the U.K. Parliament, where, of course, they do have an official opposition.

Senator Eggleton: Thank you very much.

Senator Massicotte: Thank you for being with us this afternoon, or late afternoon for you. Senator Eggleton asked my initial question, so let me proceed to my second one.

The recommendation you have made is that you're creating a number of committees. How do you decide the membership of those committees? You mentioned proportionality earlier. How are the individual members selected and how are the officers — the chair and vice-chair — of those committees decided?

Mr. Macintosh: Thank you again, Senator Massicotte, for a question that we are addressing ourselves in the reform commission.

The number of committees we should have and the numbers that should be on those committees are negotiated through the Parliamentary Bureau that we talked about earlier, the body that I chair with the five business managers representing the five parties we have currently in the Parliament.

We decide the overall shape, in this case the 15 committees with a varying membership from 7 to 11. Once those committees have been agreed on or that shape has been agreed on, we then allocate the convenorships and deputy convenorships of each committee. We do that by using the D'Hondt proportionality method, which, in our Parliament, would go something like: government party, government party, Conservative opposition, government party, Labour opposition, Conservative opposition, government party, then Liberal. It goes on like that in a very mathematical formula, which would allocate, for the 15 committees, probably around about half to the government, perhaps four to the Conservatives, two to Labour. That's roughly it, something like that. The same with deputy convenorships.

surtout parce que des élections générales auront bientôt lieu au Royaume-Uni. On voit donc des plaques tectoniques, si vous voulez, entrer en collision.

Il y a aussi les questions locales pour lesquels des membres de tous les partis, parfois même le parti au pouvoir, forment l'opposition. La réforme agraire en a donné un bon exemple au cours de la dernière législature.

On procède également à un examen technique. C'est ce que les comités ont tendance à faire à la deuxième étape. D'après mon expérience, c'est surtout fait de façon multipartite, pas exclusivement, mais je dirais que c'est ainsi dans 75 p. 100 des cas.

Même s'il est difficile d'affirmer avec certitude que cette façon de faire entrave l'examen des projets de loi, je suis persuadé qu'un examen approfondi est fait, et l'opposition politique est parfois très vigoureuse. À mon avis, le fait d'avoir ou non une opposition officielle n'y change rien, et je l'affirme en m'appuyant également sur mon expérience et le temps que j'ai passé à observer à Londres le Parlement du Royaume-Uni, où il y a évidemment une opposition officielle.

Le sénateur Eggleton : Merci beaucoup.

Le sénateur Massicotte : Merci de vous joindre à nous cet après-midi, ou fin d'après-midi pour vous. Le sénateur Eggleton a posé ma première question, et je vais donc passer à ma deuxième.

Vous avez recommandé de créer un certain nombre de comités. Comment décidez-vous de la composition de ces comités? Vous avez parlé plus tôt de représentation proportionnelle. Comment les députés et les officiels — le président et le vice-président — sont-ils choisis?

M. Macintosh : Merci encore, sénateur Massicotte, de poser une question sur laquelle nous nous penchons à la commission de réforme.

Le nombre de comités que nous aurons et le nombre de personnes qui y siégeront sont négociés par l'entremise du Bureau parlementaire dont nous avons parlé tout à l'heure, l'entité que je préside et auquel siègent les cinq responsables des travaux qui représentent les cinq partis que nous avons actuellement au Parlement.

Nous décidons de la structure globale, dans ce cas-ci 15 comités ayant de 7 à 11 membres. Après nous être entendus sur les comités, sur la structure, nous attribuons la présidence et la vice-présidence de chaque comité. À cette fin, nous utilisons la méthode de proportionnalité d'Hondt, ce qui se traduit ainsi dans notre Parlement : parti ministériel, parti ministériel, opposition conservatrice, parti ministériel, opposition travailliste, opposition conservatrice, parti ministériel et opposition libérale. Cela se poursuit ainsi au moyen d'une formule très mathématique, qui permet d'attribuer, pour les 15 comités, probablement autour de la moitié des sièges au parti ministériel, peut-être quatre aux conservateurs et deux aux travaillistes. C'est à peu près de cette façon, quelque chose du genre. Nous procédons de la même manière pour les vice-présidences.

We don't have much in the way of powers of patronage for the government or opposition whips or government business managers. They don't have many positions. The idea of what at Westminster is called a payroll vote, they don't really have that, but they do allocate members to committees. So they will allocate the convenorships, and they will allocate the members and the substitute members.

In the Scottish Parliament, MSPs will quite often serve on more than one committee. That is a particular area of concern because if you're on two or sometimes even three big committees, that's very difficult to manage.

The convenorships have been the subject of much debate for several years now because it's felt that if you want to differentiate between the government and the Parliament, then it's fine for the government to appoint the ministers and the cabinet secretaries and so on, but surely the committee conveners should be chosen by the Parliament itself.

What happens is that, in practice, the government nominates a person, and then the committees themselves elect. So they are elected by the committee. But there have been several suggestions, and we await with interest to see whether the commission will recommend that perhaps members should either self-nominate or be nominated from the Parliament itself rather than through party influence. We are awaiting the outcome of that deliberation.

Senator Massicotte: When you mentioned the mathematical formula, I presume that formula is based upon proportionality of those in the house?

Mr. Macintosh: That's exactly it: 129 members — 63 government, 31 Conservative, 24 Labour. It's a formula that others have applied too.

Senator Massicotte: You mentioned earlier that the actual committees vote upon the officers of a committee. Is that a real, independent vote, a confidential vote, or is it automatic, based upon the recommendations of the groups or the caucuses?

Mr. Macintosh: First of all, it's a public vote. There is only one secret or private vote in the whole Parliament, and that's the election of the presiding officer — and the deputy presiding officers. That's right. Which is interesting, because I don't have any votes. I don't speak in debate and don't present questions. So it's quite clear that Parliament thinks that a secret ballot was right for the Presiding Officer, and the impartiality that goes with that is a real principle.

Committees have a public vote on who should be the convenor. But the nominations come, and everybody knows. It's not even a secret; it is expected that the parties nominate. They will actually look at who the SNP nomination for convenor is, who the Liberal nomination for deputy convenor is, but that's the bit that's now being questioned.

Le gouvernement, les whips ou les responsables des affaires émanant du gouvernement n'ont pas beaucoup de moyens de nommer des favoris. Ils n'ont pas beaucoup de postes à cette fin. Ils n'ont pas vraiment ce qui est appelé à Westminster un « payroll vote », à savoir un appui garanti, mais ils nomment des députés aux comités. Ils attribuent donc les postes de président, ainsi que les membres et les membres remplaçants des comités.

Au Parlement écossais, les députés siègent souvent à plus d'un comité. C'est une source de préoccupation, car lorsqu'on siège à deux ou parfois trois gros comités, c'est très difficile à gérer.

La présidence des comités fait l'objet de débats depuis maintenant plusieurs années, car on estime que pour établir une distinction entre le gouvernement et le Parlement, il est acceptable que le gouvernement nomme les ministres, les secrétaires du Cabinet et ainsi de suite, mais les présidents des comités doivent sans aucun doute être choisis par le Parlement.

Ce qui arrive, c'est que, dans les faits, le gouvernement nomme une personne, et ce sont ensuite les comités qui élisent leur président. Ils sont donc choisis par les membres des comités. Il y a toutefois eu plusieurs suggestions à cet égard, et nous attendons avec intérêt de voir si la commission recommandera que les membres soient nommés par les comités ou par le Parlement plutôt que de laisser les partis exercer une influence. Nous attendons les résultats de ces délibérations.

Le sénateur Massicotte : Vous avez mentionné la formule mathématique, et je présume qu'elle s'appuie sur une représentation proportionnelle de la Chambre?

M. Macintosh : C'est exactement cela : 129 députés, soit 63 députés du parti ministériel, 31 conservateurs et 24 travaillistes. On utilise la même formule ailleurs.

Le sénateur Massicotte : Vous avez dit plus tôt que les comités proprement dits choisissent leurs officiels au moyen d'un vote. Est-ce à l'issue d'un vrai vote indépendant et confidentiel, ou d'un vote automatique qui s'appuie sur les recommandations des groupes ou des caucuses?

M. Macintosh : Tout d'abord, le vote est public. Dans l'ensemble du Parlement, on ne procède qu'à un seul vote secret ou privé, et c'est pour élire le président de séance — et les vice-présidents de séance. C'est ainsi. C'est intéressant, car je ne participe à aucun vote. Je ne prends pas part aux débats et je ne pose pas de questions. Il est donc très clair que le Parlement est d'avis qu'un scrutin secret est justifié pour nommer le président de séance, et l'impartialité qui s'y rattache est un principe fondamental.

Les comités tiennent un vote public pour choisir le convocateur. Mais, tout le monde sait que des nominations sont proposées. Ce n'est pas un secret. On s'attend à ce que les partis proposent des candidats. Ils étudient qui sont les candidats du SNP pour le poste de convocateur et qui sont les candidats libéraux pour le poste de convocateur adjoint, mais c'est ce qui est actuellement remis en question.

Senator Massicotte: Interestingly enough, under your legislation, you actually have committee review relative to the first vote, relative to the vote on the principle of a proposed law. That's certainly unusual to us, where we don't go to committee after the first vote. We go to committee on the second vote. Yet I gather the same committee often reviews after the first vote. They are also similarly implicated in doing the clause-by-clause review, being the second vote. Could you explain why you did that differently than most other legislatures?

Mr. Grice: Yes, senator. This was a very deliberate innovation back in 1999. First, we're a unicameral Parliament, and it ties a little bit into the presiding officer's point about the origins of this. Many of the politicians that established this Parliament, particularly Donald Dewar, who was a long-serving member of the House of Commons in London — I think he was very influenced by the fact that a lot of legislation, in his view, was introduced into the House of Commons in London under-prepared and with poor consultation. As you know, under their procedures, you go straight, more or less, to second reading debate on the principles of the bill. His very strong view, backed up by the Civic Forum and others that the presiding officer referred to, was that we should adopt a model much more inspired by, say, the Swedish Parliament, where you have a long period of consultation before the legislation is really considered in detail. The way we achieved that was to have bills immediately referred to a committee.

The first question the committee will ask itself is: To what extent has the government adequately consulted on this proposal? The committee then will often undertake its own consultation, and that will depend on how it judges the government has handled it.

The idea was to try to turn the process around so that there was a period of deliberation before we get into the line-by-line. Then that committee will produce a report to the whole plenary, with a recommendation as to the general principles of the bill and will observe any areas where it feels further work is needed.

You rightly say that the expectation is that that bill, assuming it passes the first-principles vote, will go back almost always to that same committee for clause-by-clause consideration. So it was a deliberate innovation, and the idea is to try to get the legislation as right as possible, as early as possible, in the legislative process.

Senator Massicotte: If you look at the U.K. experience, whereby stuff happens, as they say, and things go wrong, like the scandal in London relative to all kinds of personal expenses and personal benefits and public money, the consequence is that they created a committee of review — I forget the right name —

Le sénateur Massicotte : Toutefois, il est intéressant de constater qu'en vertu de votre législation, les principes d'un projet de loi sont assujettis à un premier vote de la part d'un comité d'examen. Ce n'est pas notre façon de fonctionner. Ici, les projets de loi ne sont renvoyés au comité qu'à la deuxième lecture. J'imagine que c'est souvent le même comité qui a procédé au premier vote qui procède l'examen du projet de loi. Il participe également à l'étude article par article. Pourriez-vous nous expliquer pourquoi vous procédez d'une façon qui diffère de celle utilisée par la plupart des autres Parlements?

M. Grice : Certainement, sénateur. Il s'agit d'une innovation très réfléchie qui remonte à 1999. D'abord, nous sommes un Parlement monocaméral, ce qui revient un peu au point soulevé par le président de séance sur les origines de ce format. Bon nombre des politiciens qui ont créé le Parlement, dont Donald Dewar, qui a longtemps siégé à la Chambre des communes, à Londres — je crois qu'il a été beaucoup influencé par le fait que, selon lui, beaucoup de mesures législatives présentées à la Chambre des communes n'étaient pas bien préparées et avaient fait l'objet de peu de consultation. Comme vous le savez, selon les procédures établies à la Chambre des communes, à Londres, les projets de loi sont plus ou moins renvoyés au comité à la deuxième lecture où les principes de la mesure législative sont débattus. M. Dewar avait un point de vue très arrêté, et soutenu par le Civic Forum et d'autres auquel le président de séance a fait référence plus tôt, selon lequel il faudrait adopter un modèle s'inspirant davantage du Parlement suédois, par exemple, où l'examen détaillé d'un projet de loi est précédé d'une longue période de consultation. C'est ainsi qu'il a été convenu de soumettre immédiatement les projets de loi à l'examen d'un comité.

La première question que se pose le comité est : dans quelle mesure le gouvernement a-t-il mené des consultations adéquates sur le projet de loi proposé? Le comité mène ensuite ses propres consultations, selon son jugement de la procédure employée par le gouvernement.

L'idée était de modifier le processus de façon à ce que les mesures législatives soient assujetties à une période de délibération avant d'être examinées en détail. Le comité présente ensuite un rapport à l'assemblée plénière dans lequel il formule une recommandation quant aux principes généraux du projet de loi et souligne les sections qui, selon lui, nécessitent des ajustements.

Vous avez raison de dire que, s'il survit au premier vote, le projet de loi sera presque toujours renvoyé au même comité pour l'étude article par article. Il s'agit donc d'une innovation réfléchie, l'idée étant d'élaborer un projet de loi aussi solide que possible, dès que possible, dans le processus législatif.

Le sénateur Massicotte : Si l'on examine l'expérience du Royaume-Uni où, comme on le dit, il arrive certaines choses et certaines choses tournent mal, comme le scandale des dépenses et avantages personnels et de l'utilisation des deniers publics, à Londres, un comité d'examen — dont j'oublie le nom exact —

where some third parties, some non-officials or non-colleagues, are reviewing certain procedures. It's like a non-committee, with third parties involved.

I notice from the structure you have that you are proposing creating a non-committee, but of members of Parliament only, without external review.

We see the same thing. We're often accused of basically protecting or deemed to be in a conflict of interest, and, therefore, we're protecting our colleagues; we're not being harsh enough; we're not being prudent enough with the spending of public money, and so on. So we are actually debating the implication of third parties to give a broad review.

I notice you are not proposing to do that, having the inclusion of outsiders on your audit committee. Could you give us your thoughts there on why that is the case and why you have not followed suit with many other legislatures?

Mr. Macintosh: Yes, absolutely. These are big issues for all parliaments to consider. The issue itself of how you apply internal and rigorous scrutiny I think we try to address through transparency. From the word go, we have tried to be as open as possible in all our affairs so that the public — although independent members may not be represented on particular parliamentary committees — can see all the questions that have been asked. They can see that the questions are being asked, to start with, but they can also follow all of the processes.

To take the expenses scandal that hit Westminster, for example, from the word go, we have had robust systems. All MSPs expenses are published, all of them. So you have to declare your salary, any income and any outside earnings. Everything has to be declared from the outset, constantly available for public inspection on the parliamentary website.

When you are claiming expenses, that's published for inspection, and it's raked over by journalists on a regular basis when it is.

The processes are there both to satisfy public accountability and also for members' own protection, to make sure that we robustly and rigorously live up to our own standards. So that's the approach we've taken.

There was an ability built in from the word go in the Parliament to appoint ex officio members to committees, but we've never used it because it became clear that the difficulty with that is who appoints them and what's their mandate? Everyone that has been elected to the Scottish Parliament has the mandate of being elected.

In theory you can talk about bringing on experts, people with a high calibre of independent thought, but as soon as you get down to the nitty-gritty of who they are, it becomes tricky. Who is appointing them? Does everyone around the group or the committee have to agree that they should be on? We've never gone down that route.

composé de tierces parties a été créé pour examiner certaines procédures. Il s'agit, en quelque sorte, d'un comité, qui n'en est pas un, composé de tierces parties.

Selon votre structure actuelle, vous proposez de créer un comité semblable, qui n'en serait pas un, mais composé uniquement de députés, sans participation externe.

Nous vivons la même chose. On nous accuse souvent de protéger nos collègues et donc d'être en conflit d'intérêts, de ne pas être suffisamment sévères et de ne pas être suffisamment prudents dans notre dépense des deniers publics, entre autres. Nous examinons donc la possibilité de solliciter la participation de tierces parties pour élargir la portée des examens.

Je remarque que vous ne proposez pas cette formule, soit d'inclure des personnes de l'extérieur au comité de vérification. Pourriez-vous expliquer pourquoi et pourquoi vous n'avez pas suivi le même modèle que bon nombre d'autres Parlements?

M. Macintosh : Absolument. Ce sont des enjeux très importants pour tous les Parlements. La question de savoir comment procéder à un examen minutieux à l'interne est une question que nous tentons d'aborder de manière transparente. Dès le début, nous avons tenté de mener tous nos travaux aussi ouvertement que possible de façon à ce que le public — quoique les députés indépendants ne siègent peut-être pas à certains comités parlementaires — puisse prendre connaissance de toutes les questions qui sont posées et suivre tous les processus.

Prenons, par exemple, le scandale des dépenses qui a frappé Westminster. Dès le début, nous avons établi des systèmes rigoureux. Toutes les dépenses des députés, sans exception, sont publiées. Les députés doivent déclarer leur salaire, ainsi que tout autre revenu et gain. Tout doit être publié sur le site web parlementaire aux fins d'inspection par le public.

Toutes les demandes de remboursement des dépenses sont publiées aux fins d'inspection et épluchées régulièrement par les journalistes.

Tout cela a pour but de satisfaire la reddition de comptes à l'égard du public et de protéger les députés pour qu'ils respectent les normes rigoureuses que nous avons établies. C'est l'approche que nous avons adoptée.

Dès le début, le Parlement pouvait nommer des membres d'office aux comités, mais nous n'avons jamais utilisé ce pouvoir, car il est évidemment difficile de choisir qui nommer et de définir leur mandat. Tous les députés du Parlement écossais ont le même mandat, car ils ont tous été élus.

Théoriquement, il est possible d'inviter des experts indépendants de haut niveau, mais dès que l'on commence à faire des recherches sur qui ils sont, les choses se compliquent. Qui procède aux nominations? Est-ce que tous les membres du groupe ou du comité doivent convenir des candidats retenus? Nous n'avons jamais emprunté cette voie.

Instead, committees bring in external advisers on a regular basis, quite often having open forums where you don't have evidence sessions so much as discursive sessions where members sit amongst those who are giving evidence, sit alongside them, rather than the to and fro of giving evidence.

We have different ways of doing it, but we've never gone down the route of the independent system that you're suggesting.

Mr. Grice: I will add a couple of points. Yes, we've avoided IPSA, which is a body created at Westminster to administer all the expenses. I think that's right for this Parliament. IPSA is a big, cumbersome body. The Presiding Officer is right: We never had the expenses scandal in Scotland.

We have an advisory audit board that sits within Parliament and looks across our accounts. I report to that board as accountable officer. The parliamentary corporate body, which the Presiding Officer chairs, has two members on that committee, and three members are actually external. It's externally chaired. That's an important check and balance. They help steer our internal audit program and members' expenses are audited every year as part of that. They receive reports of our auditor. So there is an important check and balance there.

As I say, that committee has a majority of external members. It's not a public-facing committee but does provide an important check and balance.

Senator Gold: Welcome, gentlemen. This is fascinating. As my colleagues have already asked most of the questions I was going to ask, I will return to an earlier question of Senator Eggleton.

We have a constitutional obligation to ensure that government legislation is subject to proper critical scrutiny. You've talked about how you achieve that in the absence of an official opposition. What in your opinion are the key structures or rules in your Parliament that ensure that level of critical scrutiny of government business, whether it's the Parliamentary Bureau or the committees or rules about how bills progress through the legislative process? What are the most important institutional elements that provide for your success?

Mr. Macintosh: It's difficult, because I hesitate to name one particular process. For example, over the last 18 years, different elements in the Parliament have come to the fore. One example is the committees. Sir Paul mentioned a few minutes ago we don't have a second chamber. You have the benefit of the Senate. There is quite a large emphasis placed on the committees to fulfill that extra scrutiny function.

Les comités choisissent plutôt d'inviter régulièrement des conseillers externes et d'organiser souvent des forums ouverts qui prennent la forme d'une séance discursive au lieu d'une de témoignages. Les députés s'installent parmi les témoins pour échanger plutôt que de poser des questions et d'attendre des réponses.

Nous avons des façons différentes de procéder, mais nous n'avons jamais emprunté la voie d'un système indépendant comme celui que vous proposez.

M. Grice : J'aimerais ajouter quelques points. Oui, nous avons évité l'IPSA, l'organisme créé à Westminster pour administrer toutes les dépenses. Je crois que ce format convient à ce Parlement. L'IPSA est gros et lourd. Le président de séance a raison : nous n'avons jamais connu un tel scandale de dépenses en Écosse.

Nous disposons, au sein du Parlement, d'un conseil consultatif de vérification responsable de la vérification des comptes. À titre d'agent responsable, je relève de ce conseil. L'entité juridique du Parlement, dont le président de séance assure la présidence, est représentée au comité par deux de ses membres, et trois des membres viennent de l'extérieur. Le comité est présidé par un membre externe. Il s'agit d'une mesure de contre-vérification importante. Ces gens aident à orienter le programme de vérification interne. Les dépenses des députés sont vérifiées chaque année et le vérificateur fait rapport des résultats. C'est donc une mesure de contre-vérification importante.

Comme je l'ai dit, ce comité est composé majoritairement de membres externes. Il ne s'agit pas d'un comité public, mais il procure une fonction de contre-vérification importante.

Le sénateur Gold : Messieurs, je vous souhaite la bienvenue. C'est fascinant. Puisque mes collègues vous ont posé la plupart des questions que j'allais vous poser, je vais revenir à une question posée plus tôt par le sénateur Eggleton.

Nous avons l'obligation constitutionnelle de nous assurer que la législation du gouvernement est assujettie à un examen minutieux adéquat. Vous avez parlé de la façon dont vous arrivez à mener un tel examen sans opposition officielle. Selon vous, quelles sont les structures ou règles clés au sein de votre Parlement qui vous permettent d'assurer un examen minutieux des travaux du gouvernement, que ce soit le Bureau parlementaire, les comités ou les règles relatives au cheminement des projets de loi dans le cadre du processus législatif? Quels sont les éléments institutionnels importants qui vous permettent de connaître du succès?

M. Macintosh : C'est difficile à dire. J'hésite à n'en choisir qu'un seul. Par exemple, au cours des 18 dernières années, différents éléments du Parlement se sont retrouvés à l'avant-plan. Les comités en sont un exemple. Comme l'a souligné Sir Paul il y a quelques instants, nous n'avons pas de seconde Chambre. Vous avez l'avantage d'avoir un Sénat. On met beaucoup l'accent sur les comités pour qu'ils exercent cette fonction d'examen minutieux.

In the early days, the early sessions of the Parliament, they were seen to be the fore in that role. There was quite a lot of legislation. Committees can promote legislation themselves. They were quite powerful bodies. They were seen to be effective, possibly by contrast at that time to the way the House of Commons worked at Westminster. However, some of the criticism, whether it's deserved or accurate, is that in recent sessions, the committees have not been as dynamic or effective in holding the government to account.

I generally wouldn't wish to comment. I think the Parliament has adapted in different circumstances. It's a function of holding the government to account. There's been greater emphasis placed, for example, on the chamber and on opposition days.

We have First Minister's questions, which would be instantly recognizable to your own Prime Minister's questions or to the House of Commons. I think most parliaments have a variation on it. It can be fairly robust. At times, that forum can be more effective than others.

Then you've got the fact that we are open to the public and, therefore, the public have lots of ways into the Parliament, for example, through the petitions committee, also giving evidence, to raising issues of concern or slightly extraneously to cross-party groups, different ways of bringing issues and putting issues on the political agenda.

My experience tells me that at different stages over the last 18 years, different parts of our institution have come to the fore.

There is probably quite a big emphasis at the moment on boosting the committees, giving them a bit more independence. This is why, for example, we've got this big debate about whether conveners should be elected or appointed or nominated by parties. That's a reflection of that tension.

We also have a discussion around how many days the opposition parties get to choose the subject for debate in the plenary sessions.

These are the questions for debate.

Mr. Grice: I wanted to emphasize a point the presiding officer made. The political leadership of committees is absolutely vital. It would be invidious to name names, but my observation is the committees well led, whether it's by government or opposition backbencher, they set the tone and expectation of committees, and that's really important.

I would like to add one or two technical points that for me are a part of good scrutiny. There is the fact that there is an independent parliamentary service, particularly our research service, which we look to model on the House of Commons library, which is something I've long admired. We haven't had the

Lors des premières sessions du Parlement, les comités ont pris les devants dans ce rôle. Il y avait beaucoup de mesures législatives. Les comités peuvent proposer eux-mêmes des projets de loi. Ils étaient très puissants et étaient considérés comme efficaces, contrairement, possiblement, à la façon dont la Chambre des communes fonctionnait, à Westminster. Cependant, selon certaines critiques, qu'elles aient été méritées ou justifiées, soulevées lors des récentes sessions, les comités ne sont pas suffisamment dynamiques ou efficaces pour obliger le gouvernement à rendre des comptes.

Je tente, de façon générale, de ne pas commenter la situation. Je crois que le Parlement s'est ajusté en fonction des circonstances. Il faut pousser le gouvernement à rendre des comptes. Par exemple, on a mis l'accent sur les journées de la Chambre et de l'opposition.

Il y a les questions au premier ministre, semblable à ce que vous avez ou les questions de la Chambre des communes, que l'on retrouve dans la plupart des Parlements sous différents formats. Ces questions peuvent entraîner des échanges plutôt vigoureux. Parfois, ce forum s'avère plus efficace que les autres.

Aussi, nous sommes ouverts au public. Ainsi, le public dispose de plusieurs façons de participer aux activités du Parlement, notamment par l'entremise du comité des pétitions, en offrant des témoignages, en soulevant leurs préoccupations auprès de groupes multipartites ou hors instance, différentes façons, donc, de soulever des problèmes et de les ajouter au programme politique.

Selon mon expérience, au cours des 18 dernières années, différentes parties de notre institution se sont retrouvées à l'avant-plan.

L'idée de renforcer les comités, de leur donner plus d'indépendance, est probablement celle qui est la plus véhiculée ces temps-ci. C'est la raison pour laquelle, par exemple, nous avons ce débat à savoir si les convocateurs doivent être élus ou nommés par les partis. Cela témoigne des pressions exercées.

Nous avons également des discussions sur le nombre de jours où le choix du sujet du débat lors des séances plénières revient aux partis de l'opposition.

Ce sont les questions qui font l'objet de débats.

M. Grice : Je tiens à insister sur un point souligné par le président de séance. Le leadership des comités est absolument essentiel. Il serait injuste de fournir des noms, mais, selon ce que j'ai pu observer, les comités bien dirigés, que ce soit par des députés ministériels ou des députés d'arrière-ban de l'opposition, fixent le ton et établissent les attentes des comités. C'est très important.

J'aimerais ajouter un ou deux points techniques qui, selon moi, font partie d'un examen minutieux. D'abord, il y a un service parlementaire indépendant, notamment notre service de recherches, que nous voulons créer selon le modèle de la bibliothèque de la Chambre des communes que j'ai toujours

500 or 600 years to establish it; we have had to do it within a few months. We look to model it on that.

For example, every piece of legislation will have a report published by our research service. This has both the benefit of giving members help with the scrutiny process but also draws in the public.

Committees will typically appoint expert external advisers and that also brings it in.

A final novel idea we've looked at in the last few years is continuing professional development for members. This is something that members I think have taken to heart. The Presiding Officer has done sessions with members on his expectations for them. More recently we're doing sessions with members on how legislation is put together, getting advocates to come in from the legal side to help with questioning techniques.

None of these are as important as the political will to scrutinize, but they all help members to do that job better. I think that's work-in-progress, but those are ingredients that help good scrutiny.

Senator Gold: Thank you very much.

By way of observation, we would love to have members of committees capped at 11. Most of us sit on three or four. *Chapeau* to you for reining it in. That's what we're trying to do too.

Senator Dean: Thank you for joining us and for the sharing of information.

I want to dig into the Parliamentary Bureau concept. We have heard of the business management committee which would be styled in the same way as the Parliamentary Bureau.

As we contemplate that, could you share with us your advice on what in your view key success factors are for the operation of a Parliamentary Bureau or business management committee or the Parliamentary Bureau as it works to schedule the legislative work? What, in your experience, should we avoid and what should we consider as success factors?

There is a second question that might be related. You do want to work by consensus, and I think we'd all like to achieve that. You've mentioned there are some circumstances in which things go to a vote, which contemplates perceived winners and losers.

What happens beyond that, when there's a vote on a contentious issue where people have deeply held views, and to what extent does that contention play out in the processes beyond the vote? In particular, I'm wondering if there are opportunities for those who perceive they lost in the vote to either extend or to continue to challenge a legislative initiative.

admiré. Nous n'avons pas eu 500 ou 600 ans pour le faire, mais seulement quelques mois. C'est le modèle que nous voulons suivre.

Par exemple, notre service de recherche publie un rapport sur chaque mesure législative. Cela aide les députés dans le cadre du processus d'examen minutieux et attire l'attention du public.

Habituellement, les comités nomment des experts-conseils externes, ce qui attire davantage l'attention du public.

Le perfectionnement professionnel continu des députés est une autre idée novatrice que nous avons étudiée au cours des dernières années. C'est une chose que les députés ont à cœur. Le président de séance a organisé des séances avec des députés pour leur faire part de ses attentes à leur égard. Plus récemment, nous avons organisé des séances en compagnie de députés sur la façon d'élaborer des mesures législatives, séances auxquels des avocats ont été invités afin d'aider les participants à apprendre des techniques d'interrogation.

Rien de tout cela n'est aussi important que la volonté politique d'examiner minutieusement les mesures législatives, mais ces mesures aident les députés à mieux faire leur travail. Il y a encore du travail à faire, à mon avis, mais ce sont de bons ingrédients pour améliorer l'examen des mesures.

Le sénateur Gold : Merci beaucoup.

J'aimerais souligner que nous aimerions limiter à 11 le nombre de membres au sein des comités. La plupart d'entre nous siègent à deux ou trois comités. Je vous félicite d'avoir réussi à restreindre le nombre de membres. C'est ce que nous tentons de faire.

Le sénateur Dean : Merci d'avoir accepté notre invitation et de nous partager ces informations.

J'aimerais parler un peu plus du concept du Bureau parlementaire. Nous avons entendu parler du comité de gestion des affaires dont le modèle ressemble à celui du Bureau parlementaire

Puisque nous étudions cette option, pourriez-vous nous dire, selon vous, quels sont les facteurs clés de réussite pour l'exploitation d'un Bureau parlementaire ou d'un comité de gestion des affaires et la planification réussie des activités législatives? Selon votre expérience, que devrait-on éviter et quels sont les facteurs de réussite?

J'aurais une deuxième question qui pourrait avoir un lien avec la première. Vous souhaitez travailler par consensus et je crois que c'est un objectif que nous aimerions tous atteindre. Vous dites que dans certains cas, il y a un vote, ce qui laisse un groupe de gagnants et un groupe de perdants.

Que se passe-t-il après un vote sur une question litigieuse sur laquelle les gens ont des points de vue très arrêtés et dans quelle mesure ce contentieux demeure-t-il présent dans les étapes suivant le vote? Je me demande, surtout, si les soi-disant perdants du vote ont des occasions de poursuivre leur contestation de la question législative.

Those may or may not be connected questions, but first of all, if you can tell us what the success factors are, what the failure factors are for you and what follows a voting process when it doesn't work that well or as desired.

Mr. Macintosh: I can only speak with a year's experience of chairing the bureau, although I have 18 years as an MSP. I'll start by observing what I think are the potential weaknesses of the bureau, and that is, dealing with a majority government.

I say that because in the very first two sessions of Parliament we had a majority government. It was a coalition. We had one party that made a formal agreement. The Labour Party and the Liberal Democrats formed a coalition pact. We had another majority government just in the last session. In each of these cases, because there are weighted votes in the bureau, whatever the government minister said, effectively that carried the day. The trouble is that the bureau is not really designed for a majority system. The bureau is designed to operate in a multi-party system. It's designed for multi-party work.

It hasn't struggled because it has always operated successfully, but it has had to adjust to different contexts. Some of the practices have reflected that, perhaps initially.

If I may go back, in 1999, a lot of senior MSPs had been MPs at Westminster, and they brought with them what I describe as "majoritarian" ways of working. They were used to Westminster ways of working, and they brought them with them and applied them in the bureau. So we've been working with that. One of the things I hope we'll look at after the commission reports is just looking at it afresh.

At the moment, the government is a minority, but a very large minority. They have 63 out of 129, so they're just short, but that's almost ideal because they've got the authority of government but they can't carry every vote. So the bureau, in my short experience of a year, literally produces what you might call "grown-up politics": mature reflection and members of the bureau who are willing to discuss and reach agreement without shouting at each other or immediately playing their trump cards and whatever else. The bureau is beginning to develop as an organization because of that.

I like it. It's a very quick body to get together in this Parliament. It takes decisions quickly. We sometimes have decent discussions. Sometimes we just say, "That's agreed." It's a practical-minded, business-focused body.

Those are the points I would make about the bureau. Given the weighting, it can bring the best out of most politicians.

On the opportunities for individuals, that's a tricky one. There are opportunities on an ongoing basis. For example, members can bring forward proposals. There are always opportunities for a member to stand up in the chamber, in plenary sessions or in committee and make their point. But we don't allow members to filibuster. You're not allowed to filibuster and talk a bill down or

Il n'y a peut-être aucun lien entre ces questions, mais, d'abord, j'aimerais que vous nous disiez quels sont les facteurs de réussite et les facteurs d'échec et ce qui suit un vote lorsque les résultats ne sont pas eux escomptés?

M. Macintosh : Même si je suis député depuis 18 ans, je ne suis président du Bureau que depuis un an. Je vais d'abord souligner ce que je considère être les faiblesses potentielles du Bureau, notamment devoir composer avec un gouvernement majoritaire.

Je dis cela, car au cours des deux premières sessions parlementaires, nous avons dû composer avec un gouvernement de coalition majoritaire. Un des partis a conclu un accord officiel. Le Labour Party et les Liberal Democrats ont formé une coalition. Nous avons également un gouvernement majoritaire lors de la dernière session parlementaire. Dans les deux cas, en raison des votes pondérés au Bureau, tout ce que proposait le ministre était adopté. Le problème, c'est que le Bureau n'est pas vraiment conçu pour travailler avec un gouvernement majoritaire; il est conçu pour travailler dans un système multipartite.

Le Bureau n'a pas connu de difficultés; il a toujours bien fonctionné. Mais, il a dû s'ajuster selon différents contextes. Certaines pratiques en témoignent.

Si je peux revenir à l'année 1999, un grand nombre de députés du Parlement écossais avaient été députés à Westminster, et ils ont apporté avec eux ce que je qualifie des « façons de travailler » majoritaires. Ils étaient habitués aux procédures à Westminster et ils les ont appliquées au bureau. Nous travaillons donc avec ces procédures. Après les rapports de la commission, j'espère que nous examinerons la situation avec un regard neuf.

À l'heure actuelle, le gouvernement est minoritaire, avec une très grande minorité. Il détient 63 des 129 sièges, alors la ligne est mince, mais c'est presque idéal, car il a le pouvoir, mais ne peut pas adopter tous les votes. Donc, le bureau, dans ma courte expérience d'un an, produit littéralement ce que l'on pourrait appeler des « politiques d'adultes ». Les membres réfléchissent mûrement et sont disposés à discuter et à parvenir à une entente sans se lancer des invectives, recourir à leur position de force ou peu importe. Le bureau commence à évoluer en tant qu'organisation pour cette raison.

J'en suis ravi. C'est une entité qui se crée très rapidement au Parlement. Elle prend des décisions rapidement. Nous avons parfois des discussions décentes. D'autres fois, nous disons seulement, « D'accord ». C'est une entité à l'esprit pratique qui se concentre sur les affaires.

Ce sont là les points que je voulais faire valoir à propos du bureau. En raison de sa composition, il peut amener la majorité des politiciens à donner le meilleur d'eux-mêmes.

En ce qui concerne les possibilités pour les gens, c'est délicat. Il y a continuellement des possibilités. Par exemple, les membres peuvent présenter des propositions. Un député a toujours des occasions de prendre la parole à la Chambre, en séances plénières ou en comité, et de faire valoir son argument. Mais nous ne permettons pas aux députés de faire de l'obstruction. Vous ne

be obstructive. We are very much designed not to be oppositionist or obstructive in nature. We try to be positive and engaging in the way we do our politics.

One of the reasons I was actually a little bit late in coming here, in the chamber people raise what are called points of order. At the end of business or at certain points in the day, if they are annoyed, irritated, frustrated or boiling over and there's no room to speak or the debate is finished, they'll stand up and make a point of order and question through the chair whether or not a member is allowed to say something and the government was right to do something.

In three quarters or more of the cases, they are not genuine points of order. They're literally an opportunity for members to vent, and I listen to them. If it's a genuine point of order, I take it away and if not, we move on.

I would defend it because it is an opportunity for a member to say what they want and at least to get it officially on the record.

So, yes, if you were just one individual in this Parliament, you would find it difficult to operate. Even if you were less than a group of five, I think you would struggle.

In the last Parliament, the Green Party only had two members and they struggled because they're not in the bureau. They're not involved in all of the machinery that makes this Parliament operate and they don't have that status. I think they actually struggled. This Parliament is designed to allow members to make their voices heard but actually within a party system.

Mr. Grice: I would agree with everything the presiding officer has said.

As for the strengths of the bureau, and maybe one or two success factors — just observations — I think one of the real strengths is it has a touch of formality and it's the neutral chair in the person of the presiding officer and the neutral secretariat, if you like, in my staff. I think these are strengths, and the fact that although it doesn't meet in public, there is an openness to its procedures to members. I think that is a strength. Members know it exists. They know when it meets. They probably know where it meets. It's not a mysterious body. That, for me, is a really important point.

I think it's also a strength — and the presiding officer will be better placed than me to comment — that it actually provides a group of five very senior parliamentarians whom the presiding officer meets every week, both around the table and bilaterally, to give him advice so he can take the temperature around the Parliament. It's not expressed in the formal articles of the bureau — and obviously, the Presiding Officer can comment —

pouvez pas faire de l'obstruction et dénigrer ou contester un projet de loi. Nous sommes, de nature, très contestataires et agitateurs. Nous essayons d'être positifs et de participer à la façon dont nous élaborons nos politiques.

L'une des raisons pour lesquelles j'étais un peu en retard, c'est que des gens ont soulevé ce qu'on appelle des recours au Règlement à la Chambre. À la fin des travaux ou à certains moments de la journée, si les députés sont contrariés, irrités, frustrés ou agités et qu'ils ne peuvent plus prendre la parole ou que le débat est terminé, ils se lèveront et invoqueront le Règlement par l'entremise de la présidence pour faire valoir qu'un député n'a pas le droit de dire quelque chose et que le gouvernement avait raison de faire quelque chose.

Dans les trois quarts ou plus des cas, ce ne sont pas des recours au Règlement valables. C'est littéralement une occasion pour les députés de donner libre cours à leur frustration, et je les écoute. Si ce n'est pas un recours au Règlement valable, je le retire et nous passons à autre chose.

Je défendrais cette mesure, car c'est une occasion pour un député de dire ce qu'il veut dire et de faire valoir publiquement son argument.

Donc, oui, si vous n'êtes qu'un membre au Parlement, vous auriez du mal à le faire fonctionner. Même si vous étiez un groupe de moins de cinq personnes, je pense que vous auriez du mal.

À la dernière législature, le Parti vert n'avait que deux députés, et ils ont eu des difficultés, car ils ne faisaient pas partie du bureau. Ils ne participent pas à toutes les étapes de l'appareil qui fait fonctionner le Parlement et n'ont pas ce statut. Je pense qu'ils ont vraiment éprouvé des difficultés. Ce Parlement est conçu pour permettre aux députés de se faire entendre, mais au sein d'un système de partis.

M. Grice : Je souscris à tout ce que le président de séance a dit.

En ce qui concerne les forces du bureau, et peut-être un facteur de réussite ou deux — à titre d'observation —, je pense que l'un de ses véritables points forts, c'est le caractère officiel et l'impartialité de la présidence et du secrétariat neutre, pour ainsi dire, dans mon personnel. Je pense que ce sont des forces, et même si les membres ne se rencontrent pas en séance publique, il y a une ouverture dans les procédures. Je pense que c'est un point fort. Les membres savent que cette entité existe. Ils le savent lorsqu'ils se réunissent. Ils savent probablement où elle se réunit. Ce n'est pas une entité mystérieuse. C'est, à mon sens, un point très important.

Je pense que c'est également une force — et le président de séance sera certainement mieux placé que moi pour commenter —, le fait qu'un groupe de cinq parlementaires chevronnés rencontrent le président de séance une fois par semaine, à la table et bilatéralement, pour lui donner des conseils afin qu'il puisse calmer les esprits au Parlement. On n'en fait pas mention dans les articles officiels du bureau — et

but it has been my observation over the years that presiding officers have found that useful, especially in very challenging times.

I think one simple success factor would be acceptance of its proposals. If its recommendations on business to Parliament aren't repeatedly being challenged, I think you can take that as a proxy for members accepting its recommendations. And also, frankly, the business doesn't all pile up towards the end of session, because its job is also to liaise with the committees and others.

As to your specific question on process, if there has been a vote in the bureau, even if a party loses that, which does occasionally happen — votes are relatively rare — there is under Standing Orders an opportunity for that person to speak against the business program or to speak against a particular motion tabled by the bureau. That is built into Standing Orders and that's protected. Usually, as a courtesy the member will indicate if they intend to speak against it, and that's facilitated, which allows at least for that party to get their objection on the record ahead of the vote.

Hopefully that answers your specific question.

Senator Dean: That's very helpful.

Senator Bellemare: What we are hearing from you is very interesting. It looks like your debates are quite mature.

[*Translation*]

You don't seem to have much partisanship — in other words, parliamentarians don't feel the need to put their parties' political interests ahead of the public interest. You seem to have found a very collegial way of working together, where opposition serves a constructive purpose. How do you keep political interests from clouding your proceedings, particularly leading up to an election? Does the bureau play an even larger role in that respect? Does having a bureau like yours influence Parliament's ability to work in a constructive and mature manner?

[*English*]

Mr. Macintosh: Thank you very much.

Well, the interesting thing for now is that when I became presiding officer and set up the reform commission, I didn't have to revisit the original principles of Parliament. In other words, through all the different sessions of Parliament, and the different governments that have been elected, every one of them has abided by those original principles, which places a big emphasis on openness, on a consensual way of working, on working where possible across parties and not to be oppositionist and majoritarian in attitude. All the parties, even if they don't always abide by that in their behaviour — we are politicians, so don't be fooled; there is plenty of disagreement here, too — all the politicians elected to the Scottish Parliament often embrace these

évidemment, le président de séance pourra faire des observations à cet égard —, mais j'ai observé au fil des ans que les présidents de séance trouvent ces rencontres utiles, surtout dans les périodes très difficiles.

Je pense qu'un facteur de réussite serait l'approbation de ses propositions. Si ses recommandations sur les travaux au Parlement ne sont pas contestées à répétition, je pense que vous pouvez considérer cela comme étant une façon pour que les membres acceptent ses recommandations. De plus, honnêtement, les travaux ne s'accumulent pas vers la fin de la session, car son travail consiste également à assurer la liaison avec les comités et d'autres.

Pour répondre à votre question précise sur le processus, s'il y a eu un vote au bureau, même si un parti perd le vote, ce qui arrive à l'occasion — les votes sont assez rares —, en vertu du Règlement, la personne peut se prononcer contre le programme des travaux ou une motion déposée par le bureau. C'est intégré dans le Règlement et c'est protégé. Habituellement, par courtoisie, le député signalera s'il compte se prononcer contre une mesure, ce qui facilite les choses et permet à tout le moins à ce parti de signifier son opposition publiquement avant le vote.

J'espère que cela répond à votre question précise.

Le sénateur Dean : C'est très utile.

La sénatrice Bellemare : Ce que vous nous dites est très intéressant. Vos débats semblent être très réfléchis.

[*Français*]

On ne sent pas beaucoup d'esprit de partisanerie, c'est-à-dire le besoin de mettre l'intérêt politique de son groupe d'appartenance devant l'intérêt public. Vous semblez avoir trouvé une façon de fonctionner avec beaucoup de collégialité, où l'opposition est constructive. Comment faites-vous pour éviter que les intérêts des partis politiques, surtout à l'approche des élections, ne viennent troubler vos débats? Le bureau a-t-il un rôle encore plus grand à jouer dans ce cas? Y a-t-il des conséquences d'avoir un bureau de ce type pour pouvoir fonctionner d'une manière constructive et avec maturité?

[*Traduction*]

M. Macintosh : Merci beaucoup.

Eh bien, fait intéressant, lorsque je suis devenu président de séance et que j'ai créé la commission sur la réforme, je n'ai pas eu à revoir les principes initiaux du Parlement. Autrement dit, par l'entremise de toutes les sessions différentes, et les différents gouvernements qui ont été élus, chacun d'eux a respecté ces principes initiaux, qui mettent beaucoup l'accent sur l'ouverture, une façon de travailler consensuelle, une collaboration parmi les partis, lorsque c'est possible, et l'adoption d'une attitude non protestataire et majoritaire. Tous les partis, même s'ils ne respectent pas toujours ces principes — nous sommes des politiciens, ne soyez pas dupes : il y a bien des désaccords aussi —, et tous les politiciens élus au Parlement écossais

principles and repeat them. That by itself is a very powerful message. You'll constantly hear in debates here how proud we are of a different way of working, of trying to seek collaboration and consensus and of trying to work in a collegial manner. That will come out in members' language.

Yes, it's built into the organization — not just the bureau, which is the political one, but also the Scottish Parliament Corporate Body, which we haven't talked about. The corporate body looks at the mechanics of Parliament, all the support services that keep the Parliament running, including IT, the chamber desk, security, and so on. That works, again, on a cross-party basis and not on weighted votes in this case. There is quite a lot of collaborative working in all of our operations, constantly repeating that message.

This is just my interpretation, but probably underpinning that is that our voting system is proportional. It tends to produce a different makeup of political parties. We've only had one session in which one party has had an absolute majority. So there is a political need to reach out to other parties, as well as to the public to keep the public with you.

I'll be honest; I think that system underpins it all. It's arithmetic in the end.

As I said earlier, if you look at first ministers' questions on a weekly basis, you will recognize it as the usual partisan exchange of views that you get in every political system.

Senator Bellemare: I would like to ask you a pragmatic question to see how you dispose of those kinds of issues. How do you proceed to assess the different offices for the different members of Parliament? Who decides who will have the office or not?

Mr. Macintosh: In Parliament itself, or in government, one of the first decisions is electing a first minister. The First Minister then appoints ministers who have to be elected by Parliament. That's the government.

Within Parliament there is my own position, the Presiding Officer, and the two Deputy Presiding Officers. We are elected by secret ballot, in a runoff ballot immediately. That is the first election we have. Then the committee conveners, who are the only other parliamentary appointments I can think of, are nominated by the parties but elected by their own committee members.

Senator Bellemare: But you don't have a physical office in Parliament for each member?

Mr. Macintosh: Yes. Sorry.

Senator Bellemare: When a new election arrives, how do you collaborate to distribute the different physical offices in the building? It's a very pragmatic question.

souscrivent à ces principes et les reproduisent. C'est en soit un message très puissant. On entend constamment, dans les débats, à quel point on est fier d'une façon de travailler différente et des efforts en vue de collaborer, de parvenir à des consensus et de travailler dans un esprit de collégialité. On pourra le constater dans les propos tenus par les députés.

Oui, c'est intégré dans l'organisation — pas juste au bureau, qui est l'entité politique, mais également à l'entité corporative du Parlement écossais, ce dont nous n'avons pas parlé. L'entité corporative examine les rouages du Parlement, tous les services de soutien qui assurent le fonctionnement du Parlement, y compris les services de TI, les bureaux des membres, les services de sécurité, et cetera. C'est fondé sur le soutien des partis et non pas sur des votes pondérés dans ce cas-ci. Il y a beaucoup de collaboration dans toutes nos activités, et nous répétons sans cesse ce message.

C'est mon interprétation, mais il y a aussi que notre mode de scrutin est proportionnel. Cela a tendance à créer une composition différente de partis politiques. Nous n'avons eu qu'une seule session où un parti détenait la majorité absolue. Il y a donc une nécessité politique de communiquer avec les autres partis, de même qu'avec les membres du public pour conserver leur appui.

Je vais être honnête; je pense que ce système est la base. C'est calculé au final.

Comme je l'ai dit précédemment, si l'on examine les questions du premier ministre chaque semaine, on reconnaîtra l'échange de points de vue partisans qui existe dans tous les systèmes politiques.

La sénatrice Bellemare : J'aimerais vous poser une question pragmatique pour voir comment vous réglez ce type de problèmes. Comment évaluez-vous les différents bureaux pour les différents membres du Parlement? Qui détermine qui aura le bureau ou non?

M. Macintosh : Au Parlement, ou au gouvernement, l'une des premières décisions est l'élection d'un premier ministre. Le premier ministre nomme ensuite des ministres qui doivent être élus par le Parlement. C'est le gouvernement.

Au Parlement, il y a mon poste, celui de président de séance, et les deux vice-présidents de séance. Nous sommes élus par un vote secret, par un tour de scrutin. C'est la première élection que nous avons. Il y a ensuite les présidents de comité, qui sont les seules autres personnes nommées au Parlement auxquelles je peux penser, qui sont nommées par les partis, mais élues par les membres du comité.

La sénatrice Bellemare : Mais vous n'avez pas de bureau physique au Parlement pour tous les membres?

M. Macintosh : Oui. Désolé.

La sénatrice Bellemare : Lorsqu'il y a de nouvelles élections, comment collaborez-vous pour distribuer les différents bureaux dans l'immeuble? C'est une question très pragmatique.

Mr. Grice: That's a question close to my heart, so thank you for asking that, senator.

We spend a long time in the run-up to an election scenario planning as to all the different possible outcomes that might be, and we hope that one of them is about right.

Typically, we do a number of things. There are enough offices, one for every member. It's a question of who gets to sit where. We have a fairly well-established procedure. We go to the largest party and give them the first pick and then allocate a number of rooms. The allocation of the rooms we give to the party chief whips. That's such a controversial issue, namely, who gets to sit where. We delegate that to the parties and they can deal with the fallout.

We have a process that usually involves one of my colleagues brokering deals between the parties. We would only go to the Presiding Officer if we reached an impasse. By and large, we usually find a way to make everybody happy. It occasionally means putting a partition in here or an extra office in there, but we usually get around to that.

We follow the same process for where people sit in the chamber because that's only by convention. Again, the convention is that the biggest party gets to choose where they sit. They've always sat in the middle but they don't have to. Then the second-biggest party gets to choose where they sit, and so on. We produce diagrams and models to help them resolve that.

You said it was a pragmatic, practical question. By and large, that happens with good will all round and one or two late nights, but we usually get there within a day or two.

Mr. Macintosh: I should add, Senator Bellemare, that all our offices are very similar. This was a purpose-built building for the purposes of Parliament, so the offices are very similar. Unlike your Parliament, where you have prestigious offices near the chamber and others farther away, ours are very similar.

Mr. Grice: The views are better.

Mr. Macintosh: Yes; that's right. We're not fighting over a better or worse office. It's more about fighting who is next door.

Senator Frum: Thank you for participating in our committee today. I did appreciate, in response to the last question you received, the warning you gave not to fool ourselves about how mature and non-confrontational the Scottish Parliament really is. I'm looking at a headline of two months ago from the *Express* which states, in capital letters:

“SIT DOWN!”, Ruth Davidson brilliantly puts Sturgeon in her place in FURIOUS referendum row.”

M. Grice : C'est une question qui me tient à cœur, alors merci de l'avoir posée, madame la sénatrice.

Nous passons beaucoup de temps durant la période précédant une élection à planifier tous les différents résultats possibles qui peuvent survenir, et nous espérons que l'un d'eux sera juste.

Généralement, nous prenons un certain nombre de mesures. Il y a suffisamment de bureaux, un pour chaque membre. Il faut déterminer qui aura quel bureau. Nous avons une procédure assez bien établie. Nous nous adressons aux membres du plus grand parti et leur donnons préséance, puis nous attribuons un certain nombre de pièces. La répartition des bureaux est une question litigieuse. Nous déléguons cette tâche aux partis, qui peuvent gérer les conséquences.

Nous avons un processus dans le cadre duquel l'un de mes collègues négocie habituellement des ententes entre les partis. On s'adresserait au président de séance si on se retrouve dans une impasse. De façon générale, nous trouvons une façon de satisfaire tout le monde. Il faut à l'occasion installer un cloison ou ajouter un bureau, mais nous trouvons habituellement une solution.

Nous suivons le même processus pour déterminer les sièges qu'occuperont les membres à la Chambre, car c'est l'usage. Encore là, les membres du plus grand parti choisissent où ils s'assoieront. Ils ont toujours occupé les sièges du milieu, mais ce n'est pas obligatoire. Ensuite, les membres du deuxième parti en importance choisissent où ils veulent s'asseoir, et ainsi de suite. Nous préparons des diagrammes et des modèles pour les aider à régler cette question.

Vous avez dit que c'est une question pragmatique et pratique. De façon générale, c'est réglé grâce à la bonne volonté de tous les membres ou après une longue soirée ou deux, mais c'est généralement réglé en l'espace d'une journée ou deux.

M. Macintosh : J'ajouterais, sénatrice Bellemare, que tous nos bureaux sont très semblables. C'est un immeuble qui a été construit sur mesure pour le Parlement, si bien que les bureaux sont très semblables. Contrairement à votre Parlement, où vous avez des bureaux prestigieux près de la Chambre et d'autres situés beaucoup plus loin, les nôtres sont très semblables.

M. Grice : La vue est meilleure.

M. Macintosh : Oui, c'est exact. Nous ne nous disputons pas pour avoir un meilleur bureau. Nous nous disputons plutôt au sujet des membres qui occuperont les bureaux voisins.

La sénatrice Frum : Merci de participer à l'étude de notre comité aujourd'hui. En réponse à la dernière question qu'on vous a posée, j'ai aimé l'avertissement que vous avez donné selon lequel nous ne devons pas être dupes concernant la maturité et la nature non conflictuelle du Parlement écossais. J'ai sous les yeux un grand titre d'un article paru il y a deux mois dans l'*Express*, qui se lit comme suit :

« Assoyez-vous! », Ruth Davidson, furieuse, remet brillamment à sa place la députée de Sturgeon pendant une campagne référendaire.

NICOLA Sturgeon was left speechless after she was sensationally told to “sit down” by Scottish Conservative leader Ruth Davidson during a fiery debate in Scottish Parliament

I think that was a good warning, not to overstress the maturity you have.

I think one of the reasons some of my colleagues want you to share with us today your system is this idea that it is a more consultative and non-oppositional system. However, I think it's important in the context of what we're trying to do here, in the upper chamber in Canada, to point out there are very significant differences between an elected body and an appointed body such as our own. As you said, except for two exceptions, all of your members are members of partisan political parties in your chamber.

When I looked up “Ruth Davidson,” she is referred to sometimes as the leader of the official opposition. I recognize that that's not an official term, but sometimes she's referred to as the leader of the main opposition party, because she is the head of the second-biggest party. Then the other leaders form opposition parties who have run against the governing party and have transparent agendas and ideologies. These are very significant differences to what we're trying to do here.

My question is about this idea that the leader of the second party is not the official opposition leader, but is it a de facto position?

Mr. Macintosh: It sort of is in the sense that, for example, we have a semi-circular chamber and the government sits in the middle. Over time we have established that the largest opposition party sits on their left. So the first thing that happened when the Conservatives overtook Labour as the largest opposition party was they swapped seats. So Labour moved across to the right-hand side of the chamber and the Conservatives moved to the left-hand side of the chamber. For example, when I choose questions, either First Minister's questions or in debate, you start off with the government party and then you automatically take the largest group. That's why they will use terms like “the main opposition.” They are not an official opposition, but they are certainly the main opposition.

You wouldn't want to downplay the role of the other parties because the dynamic in our Parliament is interesting; it always has been. It's not a simple “them” and “us.” The dynamic can quite often be all the other parties against the government. It can often be all the parties against the Conservatives because the Conservatives are then actually a proxy for the Conservative government at Westminster, and so you get a dynamic there. Sometimes you have internal alliances. So the pro-independence

Nicola Sturgeon était bouche bée après avoir été sommée aussi sévèrement de s'asseoir par la chef du Parti conservateur Ruth Davidson durant un débat enflammé au Parlement écossais.

Je pense que c'était un bon avertissement, sans vouloir trop mettre l'accent sur votre maturité.

Je pense que l'une des raisons pour lesquelles quelques-uns de mes collègues veulent que vous nous expliquiez votre système aujourd'hui, c'est l'idée d'avoir un système plus axé sur la consultation et moins sur l'opposition. Cependant, je pense qu'il est important dans le cadre de ce que nous essayons d'instaurer ici, à la Chambre haute du Canada, de souligner qu'il existe d'importantes différences entre une assemblée élue et une assemblée nommée comme la nôtre. Comme vous l'avez dit, sauf pour les deux exceptions, tous vos membres sont des membres de partis politiques partisans à votre Chambre.

Lorsque j'ai fait une recherche sur « Ruth Davidson », j'ai constaté qu'on la qualifie parfois de chef de l'opposition officielle. Je reconnais que ce n'est pas une expression officielle, mais on la qualifie parfois de chef du principal parti de l'opposition, car elle est la dirigeante du deuxième parti en importance. Ensuite, les autres chefs forment les partis de l'opposition qui se présentent contre le parti au pouvoir et ont des idéologies et des programmes transparents. Ce sont là des différences très importantes par rapport à ce que nous essayons de faire ici.

Ma question porte sur l'idée selon laquelle le chef du deuxième parti n'est pas le chef de l'opposition officielle, mais ne l'est-il pas d'office?

M. Macintosh : C'est le cas en quelque sorte. Par exemple, nous avons une Chambre semi-circulaire et les députés ministériels occupent les places du milieu. Avec le temps, nous avons établi que les membres du parti de l'opposition officielle s'assoient à leur droite. Donc, ce qui est arrivé lorsque les conservateurs ont dépassé le parti travailliste et sont devenus le parti de l'opposition officielle, c'est qu'ils ont échangé leurs sièges. Donc, les membres du parti travailliste ont occupé les sièges à la gauche de la Chambre. Par exemple, lorsque je choisis les questions, soit les questions du premier ministre ou celles dans les débats, on cède la parole en premier au parti ministériel et ensuite au principal parti de l'opposition. C'est pourquoi ils utilisent des expressions comme « l'opposition principale ». Ce n'est pas l'opposition officielle, mais c'est certainement le principal parti de l'opposition.

On ne voudrait pas minimiser le rôle des autres partis, car la dynamique à notre Parlement est intéressante; elle l'a toujours été. On ne dit pas simplement « eux » et « nous ». La dynamique peut bien souvent être que tous les autres partis s'opposent au gouvernement. Ce peut souvent être tous les partis contre le conservateur, car ils sont en fait les membres par procuration du gouvernement conservateur à Westminster, ce qui donne une certaine dynamique. On a parfois des alliances à l'interne. Les

parties, which would be the SNP and the Greens, form a little group against the Liberal Democrats, Conservatives and Labour.

You get this different dynamic all the time and that's why it would be wrong for me to mislead you into thinking there's the government and the main opposition. It's not quite like that. They are the first called because they are the largest. It's because of the numbers of elected members they have, and therefore their physical presence. Because there are 31, there are just physically more of them, louder than the others, and that's the way it operates.

Senator Frum: I do take from that answer it is a highly oppositional body. The alliances shift depending on the issue, but you have proposers and opponents and it's an oppositional.

Mr. Macintosh: Yes, it is. There's no point in pretending that politics is not at times robust and confrontational. We try to put the emphasis on being collegiate, on trying to reach consensus and trying to work across party lines, but we recognize that can't always be agreed.

We wouldn't wish to impose or try to impose consensus where it doesn't exist. Sometimes you just need to take a view, have an alternative view, you have a vote and you decide. In the end it is a democracy and that's the way we work, too. We wouldn't wish to disguise that. We place the emphasis on working together, rather than at Westminster where you're facing the opposition and there is finger pointing and all the rest.

Senator Frum: Thank you so much.

The Chair: Gentlemen, how is your time?

Mr. Macintosh: I think Senator Dupuis and Senator Massicotte wanted two brief return questions. I think two quick questions. We want to help as much as we can.

Senator Massicotte: In fact it's a follow-up to the question of Senator Frum. I gather the objective of your mission relative to debate, even in your seating arrangement, is more collegial, less conflict-oriented. There's a commitment to really discuss the bills, and that's very good. I like that. You see that in a lot of organizations and it's the desired form of debate.

However, as we all know, that only works where every member is committed to the same cause, to the same objective, and if one goes off track or doesn't share the same objective it doesn't work. The teamwork falls apart, because if you're not committed to it, it's not going to work.

partis en faveur de l'indépendance, à savoir le SNP et le Parti vert, forment un petit groupe contre les libéraux démocrates, les conservateurs et le parti travailliste.

On obtient cette différente dynamique constamment, et c'est pourquoi j'aurais tort de vous dire qu'il y a le gouvernement et le principal parti de l'opposition. Ce n'est pas tout à fait vrai. Les membres sont les premiers à prendre la parole parce qu'ils sont les plus nombreux. C'est en raison du nombre de membres élus et, par conséquent, de leur présence physique. Parce qu'un groupe compte 31 membres, ils sont plus nombreux et plus bruyants que les autres, et c'est ainsi que la Chambre fonctionne.

La sénatrice Frum : Ce que j'en comprends, c'est que c'est une entité très axée sur l'opposition. Les alliances changent selon le dossier à l'étude, mais on a des gens qui proposent des mesures et des détracteurs qui s'y opposent.

M. Macintosh : Oui. Il ne sert à rien de prétendre que la politique n'est pas parfois dure et conflictuelle. Nous essayons d'insister sur l'esprit de collégialité, les consensus et la collaboration entre les allégeances politiques, mais nous reconnaissons que nous ne pouvons pas toujours nous entendre.

Nous ne souhaitons pas imposer ou tenter d'imposer le consensus lorsqu'il n'existe pas. Parfois, on doit seulement avoir un point de vue et entendre un autre point de vue, passer au vote et prendre une décision. Au bout du compte, c'est une démocratie, et c'est également la façon dont nous fonctionnons. Nous ne voudrions pas masquer cela. Nous mettons l'accent sur le travail en commun, plutôt que sur la méthode utilisée à Westminster, où on fait face à l'opposition, on se renvoie la balle, et cetera.

La sénatrice Frum : Merci beaucoup.

Le président : Messieurs, où en êtes-vous en ce qui concerne le temps?

M. Macintosh : Je crois que la sénatrice Dupuis et le sénateur Massicotte souhaitaient poser deux brèves questions de suivi. Je crois qu'il s'agit de deux brèves questions. Nous voulons vous aider autant que nous le pouvons.

Le sénateur Massicotte : En fait, il s'agit d'une question de suivi à la question posée par la sénatrice Frum. D'après ce que je comprends, l'objectif de votre mission relativement aux débats — et il est visible même dans la disposition des sièges — est de créer une atmosphère plus collégiale et moins axée sur les conflits. On s'engage réellement à discuter des projets de loi, et c'est une très bonne chose. J'aime cela. On peut observer cela au sein de nombreuses organisations, et c'est le format qu'on souhaite adopter pour les débats.

Toutefois, comme nous le savons tous, cela fonctionne seulement lorsque chaque député s'est engagé à l'égard de la même cause et des mêmes objectifs, car si l'un d'entre eux s'écarte du reste ou ne partage pas le même objectif, cela ne fonctionne pas. Le travail d'équipe s'écroule, car si une personne n'y adhère pas, cela ne fonctionnera pas.

Senator Frum made reference to that. It occasionally occurs, but you have given us comfort that that does not take away from the quality of the debate to make sure you arrive at the right decision, the right bill or the right amended bill if needed.

Is that also the case for private members' bills? In other words, is that same objective always met and people always try to find a solution? Because if the person in power doesn't want to share or change their mind, then that whole theory falls apart.

Could you make some comments?

Mr. Macintosh: Yes. We just had a debate this afternoon, which was an opposition-day debate and they divided it into two. It was Conservative Party business. The first debate was on fishing and was highly contentious. It was quite an acrimonious debate. The Speaker, who is actually my deputy, was mostly in the chair and was intervening constantly trying to keep order.

I chaired the second debate, which was on education. The same members were in the chamber, but it was a far more consensual. They reached agreement and all the amendments accepted.

Even with the same members, on the same day, you can get different moods and different behaviours, in that sense.

One difficulty we have, and we're addressing now, is to develop the role of parliamentarians. I wouldn't say it was a capacity issue, but we have 129 members. We have the government and those who wish to be in government and those who are part of the opposition who want to be in government. What we don't have very much of is people who were former ministers, senior backbenchers, people who can take a slightly more detached constructive and critical view of parliamentary proceedings, and that's one of the things we're trying to develop.

This is the idea that on the backbenches we can have people who are still loyal to their own party group but can bring a different perspective. Unfortunately, that's one area where we have struggled. We look, I think, with a bit of envy to Westminster and perhaps parliaments like yours, where you have individuals who pride themselves on being occasionally a bit spiky or difficult or just having been around a long time, having seen it all and therefore being able to offer that perspective. We're looking to see how we can actually develop that capacity.

Mr. Grice: The process for private members' bills is almost identical to government bills. There's very little difference. We don't have a ballot as some jurisdictions do. Any member has the right to introduce a member's bill. They need to pass a certain threshold of support. Once they do that, actually it follows a remarkably similar process to a government bill. It would also go

La sénatrice Frum a fait référence à ce problème. Cela se produit à l'occasion, mais vous nous avez rassurés sur le fait que cela n'enlève rien à la qualité du débat en vue de prendre la bonne décision, d'adopter le bon projet de loi ou le bon projet de loi amendé, au besoin.

Est-ce la même chose pour les projets de loi d'initiative parlementaire? Autrement dit, cet objectif est-il toujours atteint et les gens tentent-ils toujours de trouver une solution? En effet, si la personne qui détient le pouvoir ne veut pas adhérer à cet objectif ou changer d'avis, cette théorie s'écroule.

Pourriez-vous formuler quelques commentaires à cet égard?

M. Macintosh : Oui. Nous venons d'avoir un débat cet après-midi. Il s'agissait d'un débat de la journée de l'opposition et il a été divisé en deux parties. Il concernait un point soulevé par le Parti conservateur. Le premier débat concernait la pêche et il a été très litigieux. C'était un débat acrimonieux. Le Président, qui est en fait mon vice-président, est resté en poste la plupart du temps, car il devait constamment intervenir pour tenter de maintenir l'ordre.

J'ai présidé le deuxième débat, qui portait sur l'éducation. Les mêmes députés se trouvaient dans la Chambre, mais le débat était beaucoup plus consensuel. Les députés se sont mis d'accord et tous les amendements ont été acceptés.

Même s'il s'agit des mêmes députés, le même jour, vous pouvez observer différentes humeurs et différents comportements.

Ce que nous trouvons difficile, c'est de définir le rôle des parlementaires — c'est ce que nous tentons actuellement de faire. Je ne dirais pas qu'il s'agit d'une question de capacité, mais nous avons 129 députés. Nous avons les députés du gouvernement et ceux qui souhaitent faire partie du gouvernement, et ceux qui font partie de l'opposition, mais qui souhaitent former le gouvernement. Toutefois, nous avons peu d'anciens ministres et de députés d'arrière-ban, c'est-à-dire des personnes qui peuvent adopter un point de vue plus neutre, constructif et critique à l'égard des délibérations parlementaires. C'est une chose que nous tentons de développer.

C'est la notion selon laquelle certains députés d'arrière-ban peuvent toujours être loyaux au groupe associé à leur parti, tout en offrant une perspective différente. Malheureusement, nous éprouvons quelques difficultés à cet égard. Je crois que nous envions un peu Westminster et peut-être des Parlements comme le vôtre, car vous avez des députés qui sont fiers d'être parfois un peu irritables ou difficiles ou qui ont beaucoup d'expérience, ce qui signifie qu'ils ont tout vu et qu'ils sont en mesure d'offrir cette perspective. Nous tentons de trouver des façons de développer cette capacité.

M. Grice : Le processus encadrant les projets de loi d'initiative parlementaire est presque identique à celui encadrant les projets de loi émanant du gouvernement. Il y a très peu de différences entre les deux. Contrairement à certains pays, nous n'avons pas de scrutin. Tous les députés ont le droit de présenter un projet de loi d'initiative parlementaire. Ils doivent toutefois obtenir un certain

to the Parliamentary Bureau. The bureau is obliged to refer it to a relevant committee, and that committee is obliged to dispose of it. Obviously at the end of the day you've still got to get the votes to get through.

Private members' bills under our process are quite similar to other jurisdictions. They tend to focus on less controversial issues. They are rarely the big issues of the day, but they tend to be of great importance to certain sectors of the community or certain areas. The process is broadly the same.

We have a unit here in the Parliament — my staff — which is called a Non-Government Bills Unit, and their raison d'être is to support members to pursue their own members' legislation. That tries to bring the rigour, the legal support and the technical support to that process.

Senator Massicotte: Do they get voted upon as quickly as government bills?

Mr. Grice: Yes. They would be scheduled in exactly the same way. The bureau would typically refer a bill to a lead committee. By convention, the bureau sets a deadline for when that committee must report back at stage one, and if it survives a stage-one debate on the principles it will be referred to committee again with a deadline.

What you can't do under our system is talk out a member's bill. You can vote it down, but you can't talk it out.

Senator Massicotte: On a matter of order, when you schedule the discussion of a bill, per se, does anybody rise in the chamber at any point in time and make comments or give a speech on a certain bill, or is there what I call a bunching up, where people will know and the public will know that on this afternoon we will discuss this bill, and then maybe four days later we'll discuss it again? This could be for the sake of capturing the subject matter in one time frame for the member of Parliament because you'll be there, or for the public it would also be more interesting, or could anybody talk about any bill at any point in time without the specific order of discussion?

Mr. Grice: It's exactly your first example. It's all programmed and scheduled. I think the Presiding Officer referred to this earlier. You will typically know in the week ahead and the week after pretty much exactly what the business is going to be.

Obviously, each day Parliament has to look at it, and so there are urgent ministerial statements and topical questions selected by the presiding officer. But subject to that, you will know exactly what the business is going to be and pretty much how long that

niveau d'appui. Une fois ce niveau atteint, le processus est très similaire à celui utilisé pour un projet de loi émanant du gouvernement, car le projet de loi est également envoyé au Bureau parlementaire. Le Bureau a l'obligation de l'envoyer à un comité pertinent, et les membres de ce comité doivent le traiter. Manifestement, au bout du compte, il faut toujours obtenir un nombre de votes suffisant pour qu'il soit adopté.

Nos projets de loi d'initiative parlementaire sont très similaires à ceux présentés dans d'autres pays. En effet, ils ont tendance à être axés sur des enjeux moins controversés. Ils visent rarement les grands enjeux de l'heure, mais ils ont tendance à être très importants pour certains secteurs de la communauté ou certaines régions. Le processus est généralement le même.

Le Parlement a une unité composée de mon personnel qui s'appelle l'Unité des projets de loi non gouvernementaux. Elle a pour fonction d'appuyer les députés qui présentent un projet de loi d'initiative parlementaire en tentant d'introduire la rigueur et le soutien juridique et technique nécessaires dans ce processus.

Le sénateur Massicotte : Font-ils l'objet d'un vote aussi rapidement que les projets de loi émanant du gouvernement?

M. Grice : Oui. Ils suivent exactement le même échéancier. Le Bureau renvoie habituellement un projet de loi à un comité de direction. Par convention, le Bureau fixe une échéance pour le rapport du comité à la première étape, et si le projet de loi survit au débat sur les principes tenu à la première étape, il sera renvoyé au comité et on lui attribuera un échéancier.

Toutefois, dans le cadre de notre système, on ne peut pas prolonger la discussion jusqu'à ce qu'il soit trop tard pour voter sur un projet de loi. On peut voter contre le projet de loi, mais on ne peut pas prolonger la discussion jusqu'à ce qu'il soit trop tard.

Le sénateur Massicotte : En ce qui concerne le déroulement, lorsque vous planifiez la discussion d'un projet de loi, est-ce qu'un député se lève à la Chambre à n'importe quel moment pour formuler des commentaires ou livrer un discours sur un certain projet de loi, ou y a-t-il plutôt ce que j'appelle un regroupement, c'est-à-dire que les gens et la population savent qu'un certain après-midi, on discutera du projet de loi, et qu'on aura peut-être une autre discussion quatre jours plus tard? Cela pourrait servir à prévoir une période précise pendant laquelle le député parlera d'une certaine question, car vous serez là ou parce que ce sera plus intéressant pour le public. Ou est-ce que n'importe qui peut parler de n'importe quel projet de loi à n'importe quel moment sans qu'on ait établi l'ordre des discussions?

M. Grice : Cela se passe exactement comme dans votre premier exemple. Tout est prévu et planifié. Je crois que le Président de séance a soulevé ce point plus tôt. Habituellement, pendant la semaine qui précède et la semaine qui suit, on sait exactement quelles questions seront abordées.

Manifestement, le Parlement doit se pencher sur la question chaque jour, et le Président de séance sélectionne des déclarations ministérielles urgentes et des questions d'actualité. Mais à part cela, on sait exactement quelles questions seront traitées et

business will take. You usually won't know the individual members who will speak until the day of the debate, because the presiding officer takes that judgment, as I'm sure he does in your jurisdiction, in the context of each debate.

Senator Massicotte: Thank you.

Mr. Macintosh: I would just repeat that it's quite important to us that this is about sharing power with the people of Scotland. We want to be very clear. We're not just scheduling business for the benefit of the members. It's actually so the public can know exactly what's coming up and when. For the same reason, for example, all our votes happen at 5:00, at decision time, every day. We put all our votes at the same time.

[Translation]

Senator Dupuis: My question is for Mr. Grice. One of the things you said earlier really caught my attention: the fact that parliamentarians have access to a research service that provides an analysis of each bill and to professional development opportunities. That brings me to my question. Things are somewhat different in Canada with the arrival of the new senators, since professional development and research services are not provided by a political party. My understanding is that your Parliament has an institutional responsibility to provide certain support services to parliamentarians in their work, not just IT and telephone services. Is that right?

[English]

Mr. Grice: Yes is the short answer. It's not set out in law, if you like, but the Scottish Parliamentary Corporate Body that the Presiding Officer chairs has a duty to provide the staff and services required for the Parliament's purposes. That's what the legislation says. I'm, if you like, the chief officer of the Parliament. I regard it as my responsibility to provide every single member with as much support as we can.

The priority for our research service, first and foremost, is usually to support committee work, but they also deal with a whole range of individual inquiries. Any member can walk in, or a researcher working for that member can walk in, and we would aim to give them as much help and support as we could. I think that's a fundamental part of the parliamentary service across the piece.

The Chair: Gentlemen, on behalf of our committee, I would like to thank you very warmly for taking the time to share your insights and your experience with us. Please accept our thanks and appreciation.

Mr. Macintosh: Thank you, Senator McInnis.

combien de temps sera consacré à chacune. Habituellement, on ne sait pas quels députés parleront avant le jour du débat, car le Président de séance détermine cela — comme c'est le cas dans votre pays, j'en suis sûr — selon le contexte de chaque débat.

Le sénateur Massicotte : Merci.

M. Macintosh : J'aimerais répéter que nous croyons qu'il est très important de partager le pouvoir avec la population de l'Écosse. Nous voulons être très clairs à cet égard. Nous ne prévoyons pas l'ordre des travaux pour le seul bénéfice des députés; nous le faisons aussi pour que la population connaisse le moment et la nature des questions qui seront abordées. Pour la même raison, par exemple, tous nos votes se déroulent chaque jour à 17 heures, au moment de prendre les décisions. Nous votons sur toutes les questions en même temps.

[Français]

La sénatrice Dupuis : Ma question s'adresse à M. Grice. Dans ce que vous nous avez dit plus tôt, j'ai trouvé particulièrement intéressant le fait que, pour les parlementaires, il existe des services de recherche qui font l'analyse de chaque projet de loi, et qu'il y ait aussi des activités de développement professionnel. Ma question est la suivante. Au Canada, la situation est un peu différente, et ce, depuis l'arrivée de nouveaux sénateurs, puisque le développement professionnel des sénateurs ou les services de recherche ne sont pas assurés par un parti politique. Si je comprends bien, votre parlement a la responsabilité institutionnelle d'offrir certains services de soutien au travail des parlementaires, pas seulement des services informatiques et de téléphonie?

[Traduction]

M. Grice : La réponse courte, c'est oui. Ce n'est pas prévu dans nos lois, mais le Scottish Parliamentary Corporate Body, qui est présidé par le Président de séance, a le devoir de fournir le personnel et les services nécessaires pour les activités du Parlement. C'est ce que prévoit la loi. D'une certaine façon, je suis le dirigeant principal du Parlement. Je considère que je suis responsable de fournir tout le soutien possible à chaque député.

La priorité de notre service de recherche est habituellement d'appuyer les travaux des comités, mais le personnel de ce service répond également à un large éventail de demandes individuelles. Par exemple, n'importe quel député ou n'importe quel chercheur qui travaille pour un député peut s'adresser à ce service, et le personnel s'efforcera de lui fournir toute l'aide et tout le soutien possible. Je crois que c'est une partie fondamentale des services parlementaires.

Le président : Messieurs, au nom du comité, je vous remercie chaleureusement d'avoir pris le temps de nous communiquer vos réflexions et votre expérience. Veuillez accepter nos remerciements et notre reconnaissance.

M. Macintosh : Merci, sénateur McInnis.

The Chair: We now stand adjourned.
(The committee adjourned.)

Le président : Je vais maintenant lever la séance.
(La séance est levée.)

WITNESSES

Wednesday, May 10, 2017

As an individual:

James B. Kelly, Professor, Political Science, Concordia University.

Canadian Civil Liberties Association:

Roberto De Luca, Staff Lawyer, Fundamental Freedoms Program.

Wednesday, May 17, 2017

The Scottish Parliament:

The Right Honourable Ken Macintosh, M.S.P., Presiding Officer
(by video conference);

Sir Paul Grice, Clerk and Chief Executive (by video conference).

TÉMOINS

Le mercredi 10 mai 2017

À titre personnel :

James B. Kelly, professeur, Science politique, Université Concordia.

Association canadienne des libertés civiles :

Roberto De Luca, avocat, Programme libertés fondamentales.

Le mercredi 17 mai 2017

Le Parlement écossais :

Le très honorable Ken Macintosh, député, président de séance (par
vidéoconférence);

Sir Paul Grice, greffier et directeur exécutif (par vidéoconférence).