

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session  
Forty-second Parliament, 2015-16

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

*Proceedings of Special  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial spécial sur la*

## SENATE MODERNIZATION

## MODERNISATION DU SÉNAT

*Chair:*

The Honourable THOMAS JOHNSON MCINNIS

*Président :*

L'honorable THOMAS JOHNSON MCINNIS

Wednesday, September 28, 2016  
Wednesday, October 5, 2016 (in camera)

Le mercredi 28 septembre 2016  
Le mercredi 5 octobre 2016 (à huis clos)

Issue No. 5

Fascicule n° 5

*Sixteenth and seventeenth meetings:*

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

*Seizième et dix-septième réunions :*

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

INCLUDING:

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

THE SECOND REPORT OF THE COMMITTEE  
(*Senate Modernization:*

*Moving Forward (Omnibus Bills)*)

THE THIRD REPORT OF THE COMMITTEE  
(*Senate Modernization: Moving Forward (Committees)*)

THE FOURTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(*Senate Modernization: Moving Forward (Order Paper)*)

THE FIFTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(*Senate Modernization: Moving Forward (Caucus)*)

THE SIXTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(*Senate Modernization: Moving Forward (Speakership)*)

Y COMPRIS :

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

LE DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(*La modernisation du Sénat :*

*Aller de l'avant (Projets de loi omnibus)*)

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

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

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

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

WITNESS:

(*See back cover*)

TÉMOIN :

(*Voir à l'endos*)

## SPECIAL SENATE COMMITTEE ON SENATE MODERNIZATION

The Honourable Thomas Johnson McInnis, *Chair*

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

and

The Honourable Senators:

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

\*Ex officio members

(Quorum 5)

*Changes in membership of the committee:*

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

The Honourable Senator Dagenais replaced the Honourable Senator McIntyre (*October 4, 2016*).

The Honourable Senator MacDonald was removed from the membership of the committee, substitution pending (*September 29, 2016*).

The Honourable Senator Stewart Olsen replaced the Honourable Senator Marshall (*September 29, 2016*).

The Honourable Senator McIntyre replaced the Honourable Senator Beyak (*September 29, 2016*).

The Honourable Senator Frum replaced the Honourable Senator Mockler (*September 29, 2016*).

The Honourable Senator Mockler replaced the Honourable Senator Frum (*September 28, 2016*).

The Honourable Senator MacDonald was added to the membership (*September 28, 2016*).

The Honourable Senator Marshall replaced the Honourable Senator Stewart Olsen (*September 27, 2016*).

The Honourable Senator Beyak replaced the Honourable Senator McIntyre (*September 26, 2016*).

The Honourable Senator Bellemare was removed from the membership of the committee, substitution pending (*June 15, 2016*).

## COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR LA MODERNISATION DU SÉNAT

*Président* : L'honorable Thomas Johnson McInnis

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

et

Les honorables sénateurs :

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

\* Membres d'office

(Quorum 5)

*Modifications de la composition du comité :*

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

L'honorable sénateur Dagenais a remplacé l'honorable sénateur McIntyre (*le 4 octobre 2016*).

L'honorable sénateur MacDonald a été retiré de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 29 septembre 2016*).

L'honorable sénatrice Stewart Olsen a remplacé l'honorable sénatrice Marshall (*le 29 septembre 2016*).

L'honorable sénateur McIntyre a remplacé l'honorable sénatrice Beyak (*le 29 septembre 2016*).

L'honorable sénatrice Frum a remplacé l'honorable sénateur Mockler (*le 29 septembre 2016*).

L'honorable sénateur Mockler a remplacé l'honorable sénatrice Frum (*le 28 septembre 2016*).

L'honorable sénateur MacDonald a été ajouté à la liste des membres du comité (*le 28 septembre 2016*).

L'honorable sénatrice Marshall a remplacé l'honorable sénatrice Stewart Olsen (*le 27 septembre 2016*).

L'honorable sénatrice Beyak a remplacé l'honorable sénateur McIntyre (*le 26 septembre 2016*).

L'honorable sénatrice Bellemare a été retirée de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 15 juin 2016*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, September 28, 2016  
(17)

[English]

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

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Beyak, Cools, Eggleton, P.C., Greene, Harder, P.C., Joyal, P.C., MacDonald, Marshall, Massicotte, McCoy, McInnis, Mockler, Tannas, Tardif, Tkachuk and Wells (16).

*Other senators present:* The Honourable Senators Bellemare, Duffy, Lankin, P.C., Mitchell, Pratte and Sinclair (6).

*In attendance:* Sebastian Spano, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

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

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

**WITNESS:**

The Honourable Senator Peter Harder, P.C., Government Representative in the Senate.

The chair made a statement.

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

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

**ATTEST:**

OTTAWA, Wednesday, October 5, 2016  
(18)

[English]

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

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Cools, Dagenais, Eggleton, P.C., Frum, Greene, Harder, P.C., Joyal, P.C., McCoy, McInnis, Stewart Olsen, Tannas and Tkachuk (12).

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

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 28 septembre 2016  
(17)

[Traduction]

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

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Beyak, Cools, Eggleton, C.P., Greene, Harder, C.P., Joyal, C.P., MacDonald, Marshall, Massicotte, McCoy, McInnis, Mockler, Tannas, Tardif, Tkachuk et Wells (16).

*Autres sénateurs présents :* Les honorables sénateurs Bellemare, Duffy, Lankin, C.P., Mitchell, Pratte et Sinclair (6).

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

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

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

**TÉMOIN :**

L'honorable sénateur Peter Harder, C.P., représentant du gouvernement au Sénat.

Le président ouvre la séance.

L'honorable sénateur Harder, C.P., fait un exposé, puis répond aux questions.

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

**ATTESTÉ :**

OTTAWA, le mercredi 5 octobre 2016  
(18)

[Traduction]

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

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Cools, Dagenais, Eggleton, C.P., Frum, Greene, Harder, C.P., Joyal, C.P., McCoy, McInnis, Stewart Olsen, Tannas et Tkachuk (12).

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

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

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.*)

It was agreed that senators' staff be allowed to remain in the room.

Pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee considered a draft agenda (future business).

At 1:08 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

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

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

Il est convenu que le personnel des sénateurs soit autorisé à demeurer dans la pièce.

Conformément à l'article 12-16(1)d) du Règlement, le comité examine un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

À 13 h 8, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*Le greffier du comité,*

Blair Armitage

*Clerk of the Committee*

**REPORTS OF THE COMMITTEE**

Tuesday, October 4, 2016

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

**FIRST REPORT**

Your committee, which was authorized by the Senate on Friday, December 11, 2015 to consider methods to make the Senate more effective within the current constitutional framework, now tables its interim report entitled: *Senate Modernization: Moving Forward*.

Respectfully submitted,

*Le président,*

THOMAS JOHNSON MCINNIS

*Chair*

*(Text of the report appears following the evidence.)*

Tuesday, October 4, 2016

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

**SECOND REPORT**

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

In its first report tabled on October 4, 2016, your committee examined the topic of omnibus bills and now recommends the following:

That the Senate direct the Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament to develop a process in the *Rules of the Senate* by which omnibus bills are referred to an appropriate committee to determine whether and how an omnibus bill ought to be divided into several bills.

That when the Senate refers an omnibus bill to a committee for such a determination, the Government and the House of Commons be informed of such referral and of any determination by a committee to sever an omnibus bill.

Respectfully submitted,

DAVID M. WELLS

**REPORTS OF THE COMMITTEE**

Le mardi 4 octobre 2016

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

**PREMIER RAPPORT**

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le vendredi 11 décembre 2015 à examiner les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel, dépose maintenant son rapport intérimaire intitulé : *La modernisation du Sénat : Aller de l'avant*.

Respectueusement soumis,

*(Le texte du rapport paraît après les témoignages.)*

Le mardi 4 octobre 2016

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

**DEUXIÈME RAPPORT**

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

Dans son premier rapport déposé le 4 octobre 2016, votre comité a étudié le sujet des projets de loi omnibus et maintenant recommande ce qui suit :

Que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement d'élaborer un processus au sein du *Règlement du Sénat* de manière à ce que les projets de loi omnibus soient renvoyés à un comité compétent, qui déterminera s'il y a lieu de les scinder.

Que lorsque le Sénat applique cette pratique, le gouvernement et la Chambre des communes reçoivent un avis les informant du renvoi et de la décision du comité de scinder le projet de loi omnibus, le cas échéant.

Respectueusement soumis,

Tuesday, October 4, 2016

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

### THIRD REPORT

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

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

That the Senate direct the Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament to amend the *Rules of the Senate* to change the process for determining the composition of the Committee of Selection and the composition of each standing committee, using the process set out below as the basis for such changes. The committee members leave it to the procedural experts to craft appropriate language to give effect to the objectives of the committee and the principles underlying the objectives.

#### STEP 1:

1. The Committee of Selection shall be composed of 8 to 12 members.
2. The leaders, facilitators or conveners, as the case may be, of all recognized political parties, caucuses or groups shall meet and agree on the size and proportional composition of the Committee of Selection.
3. The size and proportional composition of the Committee of Selection shall be determined within five sitting days of the commencement of a new Parliament or session of Parliament.
4. The composition of the Committee of Selection must adhere to the following principles or requirements:
  - All caucuses or groups must have a minimum of one representative;
  - As closely as possible, membership on the Committee of Selection shall be in proportion to each caucus's or group's standing in the Senate;
  - The leaders, conveners or facilitators, as the case may be, of each political party, caucus or group in the Senate shall be non-voting *ex officio* members of the Committee of Selection.

#### STEP 2:

Each caucus or group shall select according to a process of its choosing the senator or senators from among their caucus or group who will occupy a seat or seats, as the case may be, on the Committee of Selection.

Le mardi 4 octobre 2016

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

### TROISIÈME RAPPORT

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

Dans son premier rapport déposé le 4 octobre 2016, votre comité a étudié les comités du Sénat et maintenant recommande ce qui suit :

Que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement de modifier le *Règlement du Sénat* afin de changer le processus suivi pour déterminer la composition du Comité de sélection et de chacun des comités permanents en utilisant le processus ci-dessous en tant que base pour de tels changements. Les membres du comité laissent aux spécialistes de la procédure le soin d'élaborer un langage approprié pour donner effet aux objectifs du comité et aux principes qui sous-tendent les objectifs.

#### ÉTAPE 1

1. Le Comité de sélection est composé de 8 à 12 membres.
2. Les leaders, coordonnateurs ou porte-parole, selon le cas, de tous les partis politiques, caucus ou groupes reconnus se réunissent et s'entendent sur la taille et la composition proportionnelle du Comité de sélection.
3. La taille et la composition proportionnelle du Comité de sélection sont établies dans les cinq jours de séance suivant le début d'une législature ou d'une session du Parlement.
4. La composition du Comité de sélection doit respecter les exigences ou principes suivants :
  - tous les caucus ou groupes doivent compter au moins un représentant;
  - la composition du Comité de sélection doit correspondre le plus possible, proportionnellement parlant, à la taille de chacun des caucus ou groupes au Sénat;
  - le leader, le porte-parole ou le coordonnateur de chaque parti politique, caucus ou groupe représenté au Sénat, selon le cas, est membre d'office, mais sans droit de vote, du Comité de sélection.

#### ÉTAPE 2

Chaque caucus ou groupe sélectionne parmi ses rangs, selon le processus de son choix, le sénateur ou les sénateurs, suivant le cas, qui feront partie du Comité de sélection.

**STEP 3:**

The leaders, facilitators, or convenors of the two largest caucuses or groups in the Senate shall present a motion in the Senate setting out the size and the composition of the Committee of Selection based on the individual selections made by each caucus or group.

**STEP 4:**

1. The Committee of Selection shall determine the number of seats on each standing committee of the Senate to be allocated to the members of each caucus or group in proportion to that group's or caucus's standing in the Senate.
2. Each caucus or group shall select its nominee or nominees for membership to each committee by a process of their choosing.

**STEP 5:**

The Committee of Selection shall allocate the positions of chair, vice chair and third member of the steering committee for each standing committee, to members of each caucus or group in proportion to that group's or caucus's standing in the Senate (though not to any individual senator in that group or caucus). In any allocation, the chair and vice chair positions shall not be occupied by senators who are members of the same caucus or grouping.

It should be noted that the historic practice has been that certain chairs of committees, such as the Committee on National Finance, have been allocated to senators who are not members of the party in government.

**STEP 6:**

The Committee of Selection after having completed the membership of each committee, and having allocated chair, vice chair and third member positions of a steering committee to each group or caucus (though not the individual senators who will occupy those positions), in accordance with the choices made by each caucus or group, shall present a report on the full membership of each committee to the Senate.

**STEP 7:**

Each standing committee shall meet to elect its chair, vice chair and third member of its steering committee in accordance with the report of the Committee of Selection on the allocation of such seats, by secret ballot if contested.

**STEP 8:**

If the foregoing selection/election process results in opposition or government caucuses not being represented on the Subcommittee on Agenda and Procedure of a committee, the leader(s) or designate of the unrepresented caucus(es) will become ex officio members(s) of that subcommittee when they are considering government legislation.

**ÉTAPE 3**

En s'appuyant sur les sélections faites par chaque caucus ou groupe, les leaders, coordonnateurs ou porte-parole des deux caucus ou groupes les plus nombreux au Sénat présentent au Sénat une motion qui indique la taille et la composition du Comité de sélection.

**ÉTAPE 4**

1. Le Comité de sélection détermine le nombre de sièges de chaque comité sénatorial permanent qui sera attribué aux membres de chaque caucus ou groupe. Ce nombre correspond proportionnellement à la taille de chacun des caucus ou groupes au Sénat.
2. En utilisant le processus de son choix, chaque caucus ou groupe sélectionne, parmi ses rangs, le candidat ou les candidats à un siège ou à des sièges dans l'un des comités.

**ÉTAPE 5**

Le Comité de sélection attribue les postes de président, de vice-président et de troisième membre du comité directeur de chaque comité permanent aux membres de chaque caucus ou groupe en tenant compte de la taille de chacun des caucus ou groupes au Sénat (il ne choisit toutefois pas des membres précis de ces caucus ou groupes). Quoi qu'il en soit, la présidence et la vice-présidence ne pourront être occupées par des sénateurs membres du même caucus ou groupe.

Il convient de noter que la pratique historique a été que certains présidents de comité, comme le Comité des finances nationales, ont été choisis parmi des sénateurs qui ne sont pas membres du parti du gouvernement.

**ÉTAPE 6**

Le Comité de sélection, après avoir décidé de la composition de chaque comité et attribué les postes de président, de vice-président et de troisième membre du comité directeur à chacun des caucus ou groupes (sans toutefois choisir de membres précis de ces caucus ou groupes), conformément aux choix faits par chaque caucus ou groupe, présente un rapport sur la composition de chaque comité au Sénat.

**ÉTAPE 7**

Chaque comité permanent se réunit pour élire son président, son vice-président et le troisième membre de son comité directeur conformément au rapport du Comité de sélection sur l'attribution de ces postes. L'élection se tient par scrutin secret, si plus d'un candidat se manifeste pour un poste.

**ÉTAPE 8**

Si, à la suite du processus de sélection ou d'élection indiqué ci-dessus, un caucus de l'opposition ou du gouvernement n'est pas représenté dans un sous-comité du programme et de la procédure, le leader du caucus non représenté ou la personne déléguée devient membre d'office du sous-comité lorsque celui-ci est appelé à étudier un projet de loi émanant du gouvernement.

## ONGOING

The Committee of Selection will continue to meet as necessary during the session to recommend to the Senate any changes in the committee framework or membership after consultations with each caucus or group.

Respectfully submitted,

## TÂCHE RÉGULIÈRE

Le Comité de sélection continuera de se réunir, au besoin, pendant la session afin de recommander au Sénat des changements au cadre de travail ou à la composition des comités après avoir consulté chaque caucus ou groupe.

Respectueusement soumis,

## ART EGGLETON

Tuesday, October 4, 2016

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

## FOURTH REPORT

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

In its first report tabled on October 4, 2016, your committee examined the organization of Chamber business and now recommends the following:

That the Senate direct the Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament to develop and propose to the Senate amendments to the *Rules of the Senate* to change the Order Paper process, particularly the process for so-called “stood” items, in line with the six elements set out on pages 34 to 35 of the first report.

That the Senate direct the Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament to recommend amendments to the *Rules of the Senate* to restructure the Order Paper in a coherent and predictable manner such that:

- Bills are listed in numerical order, with Senate bills listed before House of Commons bills;
- Motions and inquiries are listed in numerical order; and
- Other items are listed in the order in which they were added to the Order Paper.

Respectfully submitted,

## STEPHEN GREENE

Le mardi 4 octobre 2016

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

## QUATRIÈME RAPPORT

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

Dans son premier rapport déposé le 4 octobre 2016, votre comité a étudié l'organisation des travaux du Sénat et maintenant recommande ce qui suit :

Que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement d'élaborer et de proposer des modifications au *Règlement du Sénat* afin de changer l'utilisation du Feuilleton, et plus particulièrement le processus applicable aux affaires dites « reportées », conformément aux six points exposés à la page 39 du premier rapport.

Que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement de recommander des modifications au *Règlement du Sénat* afin de donner au Feuilleton une structure cohérente et prévisible, de manière à ce que :

- les projets de loi soient indiqués dans l'ordre numérique, les projets de loi du Sénat apparaissant avant ceux de la Chambre des communes;
- les motions et les interpellations soient inscrites dans l'ordre numérique;
- les autres affaires apparaissent dans l'ordre où elles ont été ajoutées au Feuilleton.

Respectueusement soumis,

Tuesday, October 4, 2016

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

#### FIFTH REPORT

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

In its first report tabled on October 4, 2016, your committee examined the issue of independent senators and now recommends the following:

That the Senate direct the Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament and the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration to draft amendments to the *Rules of the Senate* and the *Senate Administrative Rules* by 30 November 2016 respecting the following:

- Include a definition of “caucus” as follows:

A group of nine (9) or more senators, formed for parliamentary and/or political purposes, and where each senator has membership in not more than one such funded caucus at any one time; or

A group of nine (9) or more senators who are members of a political party registered under the *Canada Elections Act*.
- Replace the term “leader of a recognized party” with the term “leader or facilitator of a caucus or of a recognized party” wherever it appears in the *Rules of the Senate* and the *Senate Administrative Rules*.
- Each group of senators seeking recognition in the Senate have a leader or facilitator, or some other such individual who is charged with coordinating, directing or facilitating, as the case may be, the functioning of that group.

That the Senate direct the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration to prepare amendments to the *Senate Administrative Rules* to provide all groups (caucuses) of senators with funding for a secretariat and research projects, regardless of whether the caucuses are organized with or without political affiliations.

Respectfully submitted,

ELAINE McCOY

Le mardi 4 octobre 2016

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

#### CINQUIÈME RAPPORT

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

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

Que le Sénat charge le Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement et le Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration de rédiger, d'ici le 30 novembre 2016, des modifications au *Règlement du Sénat* et au *Règlement administratif du Sénat* concernant les points suivants :

- Ajout de la définition suivante du terme « caucus » :

Groupe formé d'au moins neuf (9) sénateurs, constitué à des fins parlementaires ou politiques, et dont chacun des membres fait partie d'un seul caucus du genre financé à la fois; ou

Groupe formé d'au moins neuf (9) sénateurs qui sont membres d'un parti politique enregistré sous le régime de la *Loi électorale du Canada*.
- Remplacement du terme « leader d'un parti reconnu » par le terme « leader ou coordonnateur d'un caucus ou d'un parti reconnu » partout où il apparaît dans le *Règlement du Sénat* et le *Règlement administratif du Sénat*.
- Chaque groupe de sénateurs qui demande la reconnaissance du Sénat ait un leader, un coordonnateur ou une autre personne ayant la responsabilité de coordonner, de diriger ou de faciliter, selon le cas, le fonctionnement du groupe.

Que le Sénat donne instruction au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration de proposer des modifications au *Règlement administratif du Sénat* afin que tous les groupes (caucus) de sénateurs reçoivent du financement pour le maintien d'un secrétariat et la réalisation d'activités de recherche, peu importe si le caucus est fondé sur une affiliation politique ou non.

Respectueusement soumis,

Wednesday, October 5, 2016

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

#### SIXTH REPORT

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

In its first report tabled on October 4, 2016, your committee examined the process of selection of the Speaker and the Speaker *pro tempore* and now recommends the following:

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

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

That the Senate direct the Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament to recommend changes to the *Rules of the Senate* to permit the Speaker *pro tempore* to be elected by senators by secret ballot.

That the Speaker *pro tempore* be selected from a caucus or group that differs from that of the Speaker.

Respectfully submitted,

SCOTT TANNAS

Le mercredi 5 octobre 2016

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

#### SIXIÈME RAPPORT

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

Dans son premier rapport déposé le 4 octobre 2016, votre comité a étudié le processus de sélection du Président et du Président intérimaire et maintenant recommande ce qui suit :

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

Que ce processus se déroule au début de chaque législature.

Que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement de recommander des changements au *Règlement du Sénat* afin que le Président intérimaire puisse être élu au scrutin secret par les sénateurs.

Que le Président intérimaire soit choisi parmi les membres d'un caucus ou d'un groupe différent de celui du Président.

Respectueusement soumis,

**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, September 28, 2016

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

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

[*English*]

**The Chair :** Honourable senators, I call this meeting of the Special Senate Committee on Senate Modernization to order. I trust you all had a wonderful summer and are quite pleased to be back. You don't sound too exuberant about it.

Last June the committee completed its first report, and its tabling in the Senate is imminent. We are now moving to phase two of our study and examining further topics of Senate moderation.

Over the next few weeks, we will be hearing from the leadership of the different Senate caucuses and groups. In my invitation to each of them, I asked them to reflect on the following questions : Do you believe that political party caucuses have a role and a future in the Senate? Does a modern Senate need governmental representation? Does a modern Senate need an official opposition or any opposition groups? What changes do you feel are required to our rules or practices?

To begin our series, I am pleased to introduce our witness today, the Honourable Senator Peter Harder, Government Representative in the Senate. Welcome, Senator Harder.

Senator Harder, you may begin your presentation, and I understand you do have some words you'd like to say, and then I'm sure the senators will have some questions. So please proceed.

[*Translation*]

**Hon. Peter Harder, P.C., Government Representative in the Senate :** I would like to begin by thanking the members of the committee for their invitation and their dedication to Senate modernization. I salute their demonstrated openness to hear, consider and debate the merits of diverse and often forward-thinking proposals. I especially salute the work done by the honourable senators Greene and Massicotte, as their tenacity and their political courage are at the root of this committee. I also want to acknowledge the work being performed by all experts and senators who are reflecting on how to modernize Canada's upper house, including the relentless efforts of the independent senators group.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 28 septembre 2016

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

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

[*Traduction*]

**Le président :** Honorables sénateurs, la séance du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat est ouverte. J'espère que vous avez tous eu un été formidable et que vous êtes ravis d'être de retour. Vous ne semblez pas exagérément enthousiastes.

En juin dernier, le comité a rédigé son premier rapport, et il sera très bientôt déposé au Sénat. Nous passons maintenant à la deuxième étape de notre étude, et nous allons nous pencher sur d'autres aspects relatifs à la modération du Sénat.

Au cours des semaines à venir, nous allons entendre les dirigeants des divers caucus et groupes du Sénat. Dans l'invitation que je leur ai lancée, je leur ai demandé de réfléchir aux questions suivantes. Croyez-vous que les caucus des partis politiques ont un rôle à jouer et un avenir au sein du Sénat? Est-ce qu'un Sénat moderne a besoin d'une représentation gouvernementale? Est-ce qu'un Sénat moderne a besoin d'une opposition officielle ou de groupes d'opposition, quels qu'ils soient? Quels changements estimez-vous qu'il faut apporter à nos règles ou nos pratiques?

Pour commencer, je suis ravi de vous présenter notre témoin d'aujourd'hui, l'honorable sénateur Peter Harder, représentant du gouvernement au Sénat. Bienvenue à vous.

Sénateur Harder, vous pouvez commencer votre exposé, car je crois comprendre que vous avez des choses à nous dire. Je suis sûr que les sénateurs auront ensuite des questions à vous poser. Vous avez la parole.

[*Français*]

**L'honorable Peter Harder, C.P., représentant du gouvernement au Sénat :** J'aimerais tout d'abord remercier les membres du comité de leur invitation et de leur dévouement à l'égard de la modernisation du Sénat. Je salue l'ouverture d'esprit et la curiosité intellectuelle manifestées par les membres de ce comité dans le cadre de leur étude d'idées souvent novatrices et avant-gardistes. J'applaudis particulièrement le travail accompli par les honorables sénateurs Greene et Massicotte, car c'est en grande partie leur ténacité et leur courage politique qui sont à l'origine du présent comité. Je tiens aussi à souligner la contribution de tous les experts et sénateurs au débat sur l'avenir de la Chambre haute du Canada, y compris les efforts considérables déployés par le groupe des sénateurs indépendants.

While the work you are performing in this committee is far from being simple, the outcome of these hearings could be critical to successfully ushering a renewed and modernized Senate into the one hundred and fiftieth anniversary of the Confederation.

Although the weight of shaping Senate modernization is a heavy one to carry, it is a duty that is shared by all senators. As I said in my maiden speech as senator, I am here to serve Canadians and to help the Senate serve Canada. It is with this sense of public duty that I appear before you today to address Senate modernization.

[English]

While I have been designated as the Government Representative in the Senate and though I have a deep interest in the modernization of the Senate, I am but one senator. The ultimate decision on the pace and shape of Senate modernization will be made with the participation of all senators and, hopefully, with the input of experts, former senators, indeed, all Canadians.

With your permission, I'd like to take this opportunity to speak briefly about my own views on Senate renewal and modernization, from both an immediate and a long-term perspective. The vision I have is of a more independent, transparent and accountable and less partisan upper chamber in which all senators are treated equally, along with a refocus on the traditional role of the Senate as a complement to the elected house. In a modernized Senate, government business would continue to be advanced by a leadership that is representative in character, with no formal ties to the governing party, a role that I see as the face of the Senate to the government and the face of the government to the Senate.

These principles are in sync with the Supreme Court's 1980 and 2014 reference opinions on Senate reform, in which the highest court of our country outlined the fundamental nature and role of the Senate in our federal, bicameral parliamentary system.

In 1979, the court observed :

In creating the Senate in the manner provided in the Act, it is clear that the intention was to make the Senate a thoroughly independent body which could canvass dispassionately the measures of the House of Commons.

Thirty-five years later, the Supreme Court built upon these observations, opining as follows :

Force est de constater que le travail que vous devez réaliser au sein de ce comité est tout sauf simple. Bien que le défi soit de taille, la teneur de vos recommandations pourrait être décisive quant à l'émergence d'un Sénat renouvelé et modernisé pour le 150<sup>e</sup> anniversaire de la Confédération.

La modernisation du Sénat est certes une lourde tâche, mais c'en est une qui est partagée par tous les sénateurs. Il s'agit d'une énigme que nous résoudrons tous ensemble dans un esprit collégial. Comme je l'ai dit lors de mon premier discours au Sénat, j'ai accepté de devenir sénateur pour servir les Canadiens et pour aider le Sénat à servir le Canada. C'est ce sens du service public qui me motive à prendre la parole aujourd'hui pour partager ma vision de la modernisation du Sénat.

[Traduction]

Bien que j'aie été nommé représentant du gouvernement au Sénat et que la modernisation du Sénat m'intéresse vivement, je ne suis qu'un sénateur parmi d'autres. La décision ultime quant au rythme auquel se déroulera la modernisation du Sénat et quant à la forme qu'elle prendra sera prise avec la participation de tous les sénateurs et, espérons-le, avec le concours d'experts, d'anciens sénateurs et, en fait, de tous les Canadiens.

Si vous me le permettez, j'aimerais profiter de l'occasion pour parler brièvement de mes propres opinions sur le renouvellement et la modernisation du Sénat dans une perspective à court terme et aussi à long terme. Ma vision pour l'avenir est celle d'une Chambre haute plus indépendante, plus transparente, plus responsable et moins partisane où tous les sénateurs sont traités sur un pied d'égalité, une Chambre haute qui revient à son rôle traditionnel et qui est complémentaire à la Chambre élue. Dans un Sénat modernisé, les affaires du gouvernement continueront d'être mises de l'avant par une direction qui représentera le parti au pouvoir sans avoir de liens officiels avec ce dernier. Cette direction sera le visage du Sénat pour le gouvernement, et le visage du gouvernement pour le Sénat.

Ces principes sont conformes aux avis rendus par la Cour suprême sur la réforme du Sénat à la suite des renvois de 1980 et 2014. Dans ces avis, le plus haut tribunal du pays a décrit la nature et le rôle fondamentaux du Sénat au niveau fédéral dans notre système parlementaire bicaméral.

En 1979, la cour a souligné ce qui suit :

En créant le Sénat de la manière prévue à l'Acte [constitutionnel], il est évident qu'on voulait en faire un organisme tout à fait indépendant qui pourrait revoir avec impartialité les mesures adoptées par la Chambre des communes.

Trente-cinq ans plus tard, la Cour suprême s'est appuyée sur ces observations et a déclaré :

The framers sought to endow the Senate with independence from the electoral process to which members of the House of Commons were subject, in order to remove Senators from a partisan political arena that required unremitting consideration of short-term political objectives.

Correlatively, the choice of executive appointment for Senators was also intended to ensure that the Senate would be a *complementary* legislative body, rather than a perennial rival of the House of Commons in the legislative process. Appointed Senators would not have a popular mandate — they would not have the expectations and legitimacy that stem from popular election. This would ensure that they would confine themselves to their role as a body mainly conducting legislative review, rather than as a coequal of the House of Commons.”

The court went on to say :

. . . the Senate’s fundamental nature and role is that of a complementary legislative body of sober second thought.

In a paper developed with the active encouragement of our honourable colleague Senator Joyal and submitted to this committee this past March, Professor David E. Smith adeptly encapsulated the conceptual implications of the Supreme Court’s opinion. To Professor Smith, what can be said is that independence is an essential element in the Senate’s performance of its complementary function in the legislative process.

The Supreme Court ruling of 2014 is free of any doubt on this score. The Senate is an independent and complementary legislative body, constitutionally equal to the House of Commons. The upper chamber is not a partisan colony of the lower.

By implementing a new non-partisan, merit-based appointment process, by choosing to designate an independent senator to act as its representative in the Senate and by encouraging all senators to exercise independent judgment in the discharge of their functions, the government has taken the lead in bringing Canada’s upper house closer to the non-partisan and complementary body that the framers of Confederation had envisaged and the Supreme Court endorsed.

The work this committee is performing in this unprecedented context is that of a government whose policy is precisely that it should not exercise a top-down control of the Senate and its senators. The Prime Minister has already made a significant down payment on this commitment to restore public confidence and bring an end to partisanship in the Senate. As both the leader of the third-placed Liberal Party of Canada and, subsequently, as Prime Minister of Canada, Prime Minister Trudeau has voluntarily relinquished one of the greatest levers of power of

Les rédacteurs ont cherché à soustraire le Sénat au processus électoral auquel participaient les députés de la Chambre des communes, afin d’écarter les sénateurs d’une arène politique partisane toujours soumise aux impératifs des objectifs politiques à court terme.

Parallèlement, la décision de confier à l’exécutif la tâche de nommer les sénateurs visait aussi à garantir que le Sénat deviendrait un organisme législatif complémentaire, plutôt qu’un éternel rival de la Chambre des communes dans le processus législatif. Les sénateurs nommés n’auraient pas le mandat de représenter la population : ils ne devraient pas répondre aux attentes découlant d’une élection populaire et ne jouiraient pas de la légitimité qu’elle confère. Ainsi, ils s’en tiendraient à leur rôle de membres d’un organisme dont la fonction principale est de revoir les lois, et non d’être l’égal de la Chambre des communes.

La cour a poursuivi en indiquant que :

[...] les nature et rôle fondamentaux du Sénat sont ceux d’un corps législatif complémentaire qui donne aux mesures législatives un second regard attentif.

Dans une analyse que notre honorable collègue, le sénateur Joyal, a activement encouragée, et qui a été soumise au comité en mars dernier, M. David E. Smith a habilement résumé les incidences conceptuelles de l’avis de la Cour suprême. Selon M. Smith, l’indépendance est un élément essentiel de l’exercice, par le Sénat, de sa fonction de complémentarité dans le processus législatif.

La décision de la Cour suprême de 2014 ne laisse aucun doute : le Sénat est un corps législatif indépendant et complémentaire, qui est l’égal constitutionnellement de la Chambre des communes. La Chambre haute n’est pas une colonie partisane de la Chambre basse.

En mettant en place un nouveau processus de nomination non partisan et fondé sur le mérite, en choisissant de désigner un sénateur indépendant pour être son représentant au Sénat et en encourageant tous les sénateurs à utiliser leur propre jugement dans l’exercice de leurs fonctions, le gouvernement montre la voie à suivre pour que la Chambre haute du Canada ressemble davantage à l’organe indépendant, non partisan et complémentaire que les concepteurs de la Confédération avaient envisagé et que la Cour suprême a préconisé.

Le travail du comité se déroule dans un contexte sans précédent : celui d’un gouvernement qui a pour politique de ne pas exercer un contrôle descendant sur le Sénat et les sénateurs. Le premier ministre a déjà pris des mesures considérables pour honorer l’engagement de rétablir la confiance de la population dans le Sénat et de mettre fin à la partisanerie au Sénat. Tant à titre de chef du Parti libéral du Canada qui formait le troisième parti à la Chambre qu’à titre de premier ministre actuellement, Justin Trudeau a volontairement renoncé à l’un des plus

his political party and his office. The Prime Minister has displayed political courage in taking this leap of faith.

The new arms-length, merit-based appointment process presents the Senate with an historic opportunity to restore public trust and esteem in the institution. It is crucial that the Senate acknowledge this opportunity and act upon it. The government has acted to restore the public's trust in the Senate. Now, the onus is on us to continue this undertaking.

It saddens me to acknowledge that public opinion of the Senate is at an all-time low. Colourful qualifiers such as "widely reviled patronage house" are used not uncommonly in the national media. In a poll released by the Angus Reid Institute on May 3 this year, 64 per cent of all Canadians said that the Senate is too damaged to earn their goodwill, and 39 per cent called for the Senate to be abolished altogether. That said, 55 per cent of Canadians supported further Senate reform, and only 6 per cent supported the status quo. While the public's opinion of Canada's upper house may be disheartening to many honourable senators, some of whom have discharged their duties brilliantly in the public interest, it is essential we undertake this modernization with the effort necessary and our eyes wide open about the stakes at hand.

As I stated in my maiden speech in the Senate, the question before us is this : How can we modernize, adapt and strengthen the role of the Senate to meet the expectations of Canadians in the 21st century?

In the immediate term, this effort must begin in earnest with pragmatic adaptation to the changing identity of the Senate, equitable accommodation to the influx of independent senators, and the implementation of proportional representation in Senate committees. Canadians have made it clear that they expect the Senate to serve the public interest. This includes fairly allocating taxpayer funds and committee opportunities and allowing all senators to participate properly in the review of democratically mandated legislation.

In this respect, at present, although independent senators now comprise 27 per cent of the current complement, they generally have only 17 per cent of the seats on Senate committees. And independent senators each have a research budget of only \$7,000, while members of the Senate Liberal caucus, for example, wield a research budget of \$1,060,000, which translates into close to \$60,000 for each senator.

Independent senators have limited opportunity to participate in parliamentary associations. The outcome is that independent senators remain underfunded and under-represented in Senate business. Pragmatic change toward the principle of equality of all senators has become urgent, particularly with the arrival, soon to

importants leviers de pouvoir de sa formation politique et de son poste. Le premier ministre a fait preuve de courage politique en faisant cet acte de foi.

Le nouveau processus indépendant de nomination qui est fondé sur le mérite donne au Sénat une occasion sans précédent de regagner la confiance et le respect de la population. Le Sénat doit reconnaître cette occasion et la saisir. Le gouvernement a agi pour rétablir la confiance du public à l'endroit du Sénat, il nous incombe maintenant de poursuivre le travail.

Cela m'attriste de constater que le Sénat n'a jamais été aussi mal perçu par la population. Il n'est pas rare d'entendre dans les médias nationaux des propos disgracieux qui dépeignent le Sénat comme un haut lieu du favoritisme. Dans un sondage publié par l'Institut Angus Reid le 3 mai dernier, 64 p. 100 des Canadiens ont déclaré que le Sénat était trop endommagé pour qu'il puisse regagner leur confiance et 39 p. 100 recommandaient l'abolition pure et simple du Sénat. Cela dit, 55 p. 100 des Canadiens étaient en faveur d'autres réformes au Sénat et seulement 6 p. 100 des Canadiens préconisaient le statu quo. La perception qu'a la population de la Chambre haute du Canada peut décourager de nombreux honorables sénateurs, dont certains qui ont exercé leurs fonctions brillamment dans l'intérêt de la population. Il est toutefois essentiel que nous entreprenions la modernisation en toute connaissance de cause, et en y consacrant les efforts nécessaires.

Comme je l'ai dit dans mon premier discours au Sénat, la question qui se pose est la suivante : comment pouvons-nous moderniser, adapter et renforcer le rôle du Sénat afin de répondre aux attentes des Canadiens au XXI<sup>e</sup> siècle?

À court terme, nous devons nous mettre à la tâche sérieusement. Il faut apporter des adaptations pragmatiques compte tenu de l'évolution de l'identité du Sénat, appliquer des mesures équitables pour accommoder l'arrivée des sénateurs indépendants et mettre en place une représentation proportionnelle dans les comités du Sénat. Les Canadiens ont clairement indiqué qu'ils s'attendent à ce que le Sénat serve l'intérêt public. Cela comprend notamment une répartition équitable des fonds publics et des possibilités de participation aux différents comités, de manière à permettre à tous les sénateurs de contribuer comme il se doit à l'examen des lois présentées par les élus.

À cet égard, même si en ce moment les sénateurs indépendants représentent environ 27 p. 100 de l'effectif, ils occupent seulement 17 p. 100 des sièges aux comités sénatoriaux. Les sénateurs indépendants ont chacun un budget de recherche de 7 000 \$, tandis que le caucus libéral du Sénat dispose d'un budget de 1 060 000 \$, ce qui se traduit par près de 60 000 \$ pour chaque sénateur.

Les sénateurs indépendants ont peu d'occasions de participer aux associations parlementaires. Les sénateurs indépendants sont donc sous-financés et sous-représentés dans les affaires du Sénat. Il est urgent d'apporter des changements pragmatiques pour favoriser le principe de l'égalité de tous les sénateurs, surtout avec

be anticipated, of 24 new independent senators over the coming months. All senators share an interest in advancing the cause of the institution. As such, the most urgent objective from an internal affairs and public trust perspective is fulfillment of the principle that all senators are equal and, correspondingly, should have access to equal and proportional resources and opportunities to participate in Senate business.

To Canadians, these principles are about as basic as they come. My message to you, honourable senators, is that my pursuit of fair and equitable treatment of all senators will be uncompromising. I will work toward those principles until we are satisfied that they are a permanent feature of this house.

To achieve this, the Senate's legal and regulatory framework will have to be amended as soon as possible to eliminate the comparative advantages and incentives of partisan affiliation. The Parliament of Canada Act and the Senate Rules should indeed be amended to give equal and principled rights to all senators, regardless of whether or not they belong to a political caucus or a parliamentary group. By the same token, the Senate's managerial committees — the Selection Committee and the Internal Economy Committee — should be given the mandate and corresponding duty to meet the objectives of equality and proportionality. Research funds should be allocated on an equal basis to all 105 senators.

Prior to the introduction and adoption of such changes to this legal framework, I am of the view that the Senate should adopt a sessional order alleviating some of the procedural hindrances to the principle of equality, including a provision guaranteeing proportional representation of senators on committees. The Senate is a self-regulating body, and there is no principled basis for objecting to such an order.

I also want to mention that as Senate budgets are adjusted, I hope to see current staff with Senate experience given fair opportunities in any new organizational structures. Their institutional knowledge is an asset that I would not want to see lost needlessly.

The most urgent objective from the standpoint of external affairs and public trust is to implement an independent mechanism of accountability and transparency, specifically through the establishment of an independent oversight body to review Senate expenses and CIBA's interpretation and application of Senate rules and practices as they relate to Senate expenses, in keeping with the recommendations of the Auditor General's report on senators' expenses.

The Senate Rules and the Parliament of Canada Act will have to be amended as soon as possible to create such a body. But again, before such a permanent body is created, a sessional order geared to setting a pilot or interim independent oversight body could be considered and adopted. This would go a long way to

l'arrivée de 24 nouveaux sénateurs indépendants dans les prochains mois. Tous les sénateurs veulent faire progresser la cause du Sénat. Dans ce contexte, l'objectif le plus urgent du point de vue des affaires internes et de la confiance du public, c'est de respecter le principe selon lequel tous les sénateurs sont égaux et doivent, par conséquent, avoir accès à des ressources et des occasions équivalentes et proportionnelles pour participer aux travaux du Sénat.

Ce sont là des principes fondamentaux pour les Canadiens. Honorables sénateurs, je tiens à vous aviser que je ne ménagerai aucun effort pour que tous les sénateurs soient traités de façon juste et équitable. Je travaillerai en ce sens jusqu'à ce que nous ayons la conviction que ces principes sont ancrés de façon définitive au Sénat.

À cette fin, il faudra modifier dès que possible le cadre juridique et réglementaire du Sénat de manière à éliminer les avantages et les incitatifs liés à l'affiliation partisane. La Loi sur le Parlement du Canada et le *Règlement du Sénat* doivent être modifiés pour donner à tous les sénateurs des droits égaux fondés sur des principes, qu'ils appartiennent ou non à un caucus politique ou un groupe parlementaire. Par ailleurs, il faudrait donner aux comités de gestion du Sénat — le Comité de sélection et le Comité de la régie interne — le mandat et la tâche correspondante de satisfaire aux objectifs d'égalité et de proportionnalité. Les fonds de recherche doivent être attribués également entre les 105 sénateurs.

Avant la présentation et l'adoption de telles modifications au cadre juridique, le Sénat devrait, à mon avis, adopter un ordre sessionnel pour éliminer certains des obstacles procéduraux au principe de l'égalité, y compris une disposition qui garantit la représentation proportionnelle des sénateurs aux comités. Comme le Sénat est un organisme autoréglementé, aucun motif ne permet de s'opposer à un tel ordre.

En outre, j'ose espérer que dans le cadre du processus d'ajustement des budgets, les employés d'expérience du Sénat se verront accorder des chances égales dans toute nouvelle structure organisationnelle. Leur connaissance institutionnelle est un atout qu'il ne faudrait pas perdre inutilement.

L'objectif le plus urgent du point de vue des affaires externes et de la confiance du public est la mise en œuvre d'un mécanisme indépendant de responsabilisation et de transparence, grâce à l'établissement d'un organisme de surveillance indépendant chargé d'examiner les dépenses des sénateurs ainsi que l'interprétation et l'application, par le Comité de la régie interne, des règles et des pratiques du Sénat concernant les dépenses des sénateurs. Cet organisme devra être établi conformément aux recommandations du rapport du vérificateur général sur les dépenses des sénateurs.

Il faudra modifier dès que possible le *Règlement du Sénat* et la Loi sur le Parlement du Canada pour créer un tel organisme. Encore une fois, avant la création d'un tel organisme indépendant, il faudra étudier et adopter un ordre sessionnel visant à établir un organisme de surveillance indépendant pilote

restoring public trust in this institution. It is also paramount that this committee of honourable senators study, report and proceed with recommendations that will address how an upper chamber composed of independent senators could organize and operate in the long term.

My own mantra for Senate modernization is independence, non-partisanship, transparency, accountability, complementarity and equality. The committee's recommendations should be conducive to the independence of senators from party discipline and top-down directive. They ought to be of service to the role of the Senate as the legislative body of sober second thought that proceeds to review the legislation on its merits, not on the basis of party affiliation.

These are principles and values that I believe should animate this committee and all honourable senators, as together we steer the ship of this great institution safely to shore.

I am the first to acknowledge that laying down the principles is the easy task. The challenging part is to design and implement a policy that is likely to fulfill the promise of these principles. With this in mind, if there is one feature of a renewed Senate of which I am convinced, it is that political party caucuses ought not be the paradigm for the organization of the Senate. As Professor David E. Smith has noted :

The legal basis of Senate membership has nothing to do with political parties : there are no writs of election; there is no conventional commitment to an electoral platform.

The organization of the Senate's administration and business and the corresponding rights, opportunities and responsibilities of individual senators ought not be sifted through partisan filters, but instead be party-neutral.

Just last week it was reported that the Honourable Senator Housakos observed in an interview that :

... it's hard to operate in the British parliamentary system without clusters and caucuses.

I couldn't agree more with Senator Housakos. However, I think it both viable and desirable for the Senate to adopt an organizational framework comprised of clusters and caucuses that reflect the blueprint of an independent, non-partisan and complementary Senate in which all senators are treated equally.

Within the range of options that I have reflected upon, the regional caucus model, as an organizing principle for the Senate, is an idea that has the potential to fulfill this blueprint and, consequently, that I believe merits serious consideration by this committee and all senators. It appears to me as though a reasonably persuasive case could be made that there is a constitutional basis, an historic logic and an inherent simplicity in adopting a regional caucus model, not as a filter to the

ou provisoire. Cela contribuera grandement à rétablir la confiance du public dans le Sénat. Il est également essentiel que les honorables sénateurs du comité se penchent sur l'organisation et le fonctionnement à long terme d'une Chambre haute composée de sénateurs indépendants, qu'ils fassent rapport à ce sujet et qu'ils donnent suite aux recommandations.

Pour ma part, j'estime que la modernisation du Sénat doit comprendre les éléments suivants : indépendance, impartialité, transparence, responsabilité, complémentarité et égalité. Les recommandations du comité doivent favoriser l'indépendance des sénateurs par rapport à la ligne de parti et aux directives provenant d'autorités supérieures. Elles doivent permettre au Sénat de jouer son rôle de corps législatif chargé de porter un second regard objectif sur les mesures législatives selon leurs mérites, et non en fonction d'une affiliation politique.

Voilà les principes et les valeurs qui, à mon avis, doivent guider le comité et tous les honorables sénateurs pour mener cette grande institution à bon port.

Je suis le premier à reconnaître que l'énonciation de ces principes est la tâche facile. Le défi s'inscrit plutôt dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique qui permettra de concrétiser le potentiel de ces principes. Dans ce contexte, s'il y a une chose dont je suis certain, c'est qu'on ne doit pas adopter le modèle des caucus des partis politiques dans le renouvellement de l'organisation du Sénat. Comme M. David E. Smith l'a indiqué :

Le fondement juridique de la charge de sénateur n'a rien à voir avec les partis politiques : il n'y a pas de brevets d'élection ni d'engagement classique à l'égard d'une plateforme électorale.

L'organisation de l'administration et des travaux du Sénat, de même que les droits, les possibilités et les responsabilités des sénateurs ne doivent pas passer par des filtres partisans; ils doivent reposer sur des principes non partisans.

Pas plus tard que la semaine dernière, l'honorable sénateur Housakos a fait la déclaration suivante, en entrevue :

[...] il est difficile de fonctionner dans le système parlementaire britannique sans groupes et sans caucus.

Je suis tout à fait d'accord avec lui. Cependant, je crois qu'il est à la fois viable et souhaitable que le Sénat adopte une structure organisationnelle formée de groupes et de caucus qui s'inscrit dans le cadre d'un Sénat indépendant, non partisan et complémentaire au sein duquel tous les sénateurs sont traités sur un pied d'égalité.

Parmi les options que j'ai étudiées, le modèle des caucus régionaux comme principe organisationnel du Sénat pourrait permettre de concrétiser ce cadre. J'estime donc que le comité et tous les sénateurs devraient se pencher sérieusement sur ce concept. Il me semble possible de faire valoir l'existence d'un fondement constitutionnel, d'une logique historique et d'un élément de simplicité inhérente qui justifient l'adoption d'un modèle de caucus régionaux, non pas pour servir de filtre dans

discharge of the body's legislative review, but for the purpose of the Senate's organization — that is to say, the institution's management and administration.

Specifically, regional caucuses could operate on a non-partisan and symmetrical basis for the following and other organizational and administrative issues : population of the Senate's powerful management committees or any other body that may replace these committees; the streamlining of equal opportunities and standing committees; committee travel and parliamentary diplomacy; representation at daily Scroll meetings and determination of speaking lists in the chamber; negotiating of time allocation; allocation of chamber seating arrangements and office space.

Let me be clear : The regional caucus model would not serve as the filter for the study of policy or the review of legislation, and in no way would I anticipate party-style discipline within these organizational units. To the contrary, the model is meant to provide a secure and sustainable shelter for the independence and non-partisanship of senators in the discharge of their duty to study policy and review legislation. Those tasks would fall to each independent senator bringing his or her independent judgment to bear on questions of national interest.

As a complement to such regional caucuses, I can also envision the organic formation of informal affinity groups that would coalesce around shared values, objectives, ideology and, yes, existing or former partisan affiliations. It may also be that senators, by bringing their independent judgment to bear on questions of national interest, would organically align with those informal lines for the purpose of legislative review. That would be perfectly desirable and in keeping with the political nature of this institution.

Coincidentally, former senators Michael Kirby and Hugh Segal have eloquently presented the case for regional caucuses just this week. I have been asked to provide any particular subjects that I believe this committee should review, and this is one of them.

[Translation]

As you know, the constitution of the Senate of Canada along three equal regional divisions was the make-or-break condition of the original Confederation contract. Without it, there would be no Canada.

Indeed, George Brown, one of the influential fathers of Confederation, said in a speech given in the Legislative Assembly of the Province of Canada :

[English]

On no other condition could we have advanced a step.

l'examen des mesures législatives, mais bien pour l'organisation du Sénat, c'est-à-dire pour la gestion et l'administration de l'institution.

Les caucus régionaux pourraient traiter sur une base non partisane et symétrique des questions organisationnelles et administratives suivantes : la composition des puissants comités de gestion du Sénat ou de toute autre entité qui pourrait remplacer ces comités; la rationalisation de l'égalité des chances pour participer aux comités permanents, aux déplacements des comités et à la diplomatie parlementaire; la représentation aux réunions quotidiennes d'organisation et l'établissement de la liste des intervenants au Sénat; les négociations liées à la fixation de délais; l'attribution des sièges au Sénat et des bureaux.

Qu'on me comprenne bien : le modèle des caucus régionaux ne constituerait pas un filtre pour l'étude d'une politique ou l'examen d'une loi, et la discipline propre aux partis n'aurait jamais sa place dans ces unités organisationnelles. Bien au contraire, ce modèle vise à protéger de façon sûre et durable l'indépendance et la non-partisanerie des sénateurs dans l'exercice de leurs fonctions d'examen des politiques et des lois. Il reviendrait alors à chaque sénateur indépendant de porter son propre jugement sur les questions d'intérêt national.

Je crois également que des groupes d'affinité informels pourraient se créer naturellement selon les valeurs, les objectifs, les idéologies et, oui, selon les affiliations partisans qui existent actuellement ou qui ont déjà existé, et que ces groupes pourraient servir de compléments aux caucus régionaux. Il se pourrait également qu'en exerçant leur propre jugement à l'égard des questions d'intérêt national, les sénateurs se regroupent naturellement de façon officieuse pour l'examen des mesures législatives. Cela serait parfaitement souhaitable et conforme à la nature politique de l'institution.

Incidentement, les ex-sénateurs Michael Kirby et Hugh Segal ont brillamment fait valoir les mérites des caucus régionaux cette semaine. On m'a demandé de signaler toute question que le comité devrait examiner, alors en voilà une.

[Français]

Comme vous le savez, la composition du Sénat du Canada, selon trois divisions régionales égales, était la condition *sine qua non* du pacte de la Confédération. Sans un accord sur ces points, le Canada n'aurait pas vu le jour.

Lors d'une allocution prononcée devant l'Assemblée législative de la province du Canada, l'un des plus influents des Pères de la Confédération, George Brown, n'aurait pu être plus catégorique sur ce point lorsqu'il a dit ce qui suit :

[Traduction]

En aucune autre condition on aurait pu aller de l'avant.

*[Translation]*

Indeed, perfecting the regional role of the Senate has been at the forefront of virtually every attempt at constitutional reform in the past 40 years.

In closing, I would like to remind this committee and all senators of the words of wisdom of our late Speaker, the Honourable Pierre Claude Nolin. This was before my time, but some of you may recall that he rose in the Senate, in 2014, to present a series of inquiries pertaining to the Senate's roles and functions. He notably urged the government and opposition leaderships to give serious consideration to the merits of the formation of regional caucuses. His broader message was that senators should reflect on how the Senate can do better for Canadians. He concluded his series of inquiries with the following request :

... I have asked you on several occasions to think carefully about the powers that have been conferred on us, about our ability to act more independently and counter the undue influence of blind partisanship, and about our responsibility to build and maintain our credibility.

*[English]*

Honourable Senators, I would like to make that request anew. We will mark our country's anniversary of Confederation next year in a special way, and I think it is time to seriously consider a redesign of the upper chamber to better serve Canada's interests and to meet the justifiable demands and expectations of Canadians.

I look forward to your questions.

**The Chair :** Thank you very much, Senator Harder.

We will go to our steering committee first, our deputy chair, Senator Joyal.

**Senator Joyal :** Thank you, Senator Harder, for your presentation.

I would like to focus on two issues. The first one, which is on page 2, the last paragraph, and I will quote the words and let you take the text if you want : "The work of this committee is performed in an unprecedented context" — and this is the point I want to discuss with you — "that of a government whose policy is precisely that it should not exercise a top-down partisan control over the Senate and its senators."

I reflected upon what happened during the debate last June, and to tell you the truth — and I share this with my colleagues for the first time — I was very surprised to see, once the Minister of Health and the Minister of Justice had testified in the chamber and appeared at the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs on the pre-study of the bill, that the

*[Français]*

En effet, le perfectionnement du rôle régional du Sénat a été au cœur de presque toutes les tentatives de réforme constitutionnelle des 40 dernières années.

En guise de conclusion, j'aimerais rappeler au comité et à tous les sénateurs les sages paroles de notre regretté Président, l'honorable Pierre Claude Nolin. C'était avant mon arrivée au Sénat, mais je suis certain que plusieurs d'entre vous se souviennent qu'il avait pris la parole, en 2014, pour présenter une série d'interpellations concernant le rôle du Sénat dans notre ordre politique et constitutionnel. Il avait entre autres exhorté le leader du gouvernement et celui de l'opposition à examiner sérieusement les mérites de la formation de caucuses régionaux. De façon plus générale, il avait invité les sénateurs à réfléchir à ce que le Sénat pouvait faire pour mieux servir les Canadiens. Il avait conclu sa série d'interpellations avec la demande suivante :

À plusieurs reprises [...] je vous ai invités à réfléchir sérieusement sur les pouvoirs qui nous ont été confiés, sur notre capacité d'agir plus indépendamment et de repousser l'influence induite de la partisanerie aveuglante et, enfin, sur notre responsabilité de construire et de maintenir notre crédibilité.

*[Traduction]*

Honorables sénateurs, j'aimerais aujourd'hui refaire cette demande. L'anniversaire de notre Confédération sera marqué l'année prochaine d'une façon spéciale, alors je crois que le moment est venu d'étudier sérieusement la restructuration de la Chambre haute du Canada de manière à mieux servir les intérêts du public et à répondre aux attentes des Canadiens, qui sont tout à fait justifiées.

Je suis prêt à répondre à vos questions.

**Le président :** Je vous remercie beaucoup, monsieur le sénateur Harder.

La parole sera d'abord aux membres du comité de direction. Le vice-président, le sénateur Joyal, a la parole.

**Le sénateur Joyal :** Je vous remercie, sénateur Harder, pour votre exposé.

Il y a deux points que j'aimerais aborder. Premièrement, je vais citer l'avant-dernier paragraphe, à la page 2, pour que vous puissiez vous situer dans le texte : « Le travail du comité se déroule dans un contexte sans précédent » — et c'est ce qui suit dont je veux discuter — « celui d'un gouvernement qui a pour politique de ne pas exercer un contrôle partisan sur le Sénat et les sénateurs. »

J'ai réfléchi à ce qui s'est passé durant le débat en juin dernier, et je dois vous dire honnêtement — et c'est la première fois que j'en fais part à mes collègues — que j'ai été très étonné de constater qu'après avoir témoigné au Sénat et comparu devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles dans le cadre de l'étude préalable du projet de

minister started to speak individually to senators asking them to see her or them in their office and lobby individually the senator. To me it's the application of the principle to divide to concur.

When you have to address a group and share the arguments with the group, the group in itself can develop and share the debates on the various aspects of an issue. But when you are a new senator and you are called into the minister's office and the minister lobbies you to vote to support the legislation, if I have to maintain a caucus, even a partisan or affiliated caucus, and the choice is a one-to-one meeting with the minister, I would prefer the caucus meeting with the minister.

We have to be very clear on how we are supposed to function as an independent chamber. If you want to maintain the principle of independence, it is like a party going into the chamber of the judge to lobby the judge on an individual basis before the judge hears the case.

I don't know if you were in the government in the 1960s when some ministers spoke to the judge on some issues. I won't name the ministers, but I lived that period. Of course, the minister in question had to resign. Even the Premier of Quebec that did that had to resign as the minister he was then.

This has to be clearly established : How will we function with ministers of the Crown once a bill is tabled or once a policy issue is raised, and how the minister will relate with the senators as the institution? That is a rule we have to understand very clearly for the future, because otherwise you suddenly realize that the opinion is floating, you don't know why, but you learn after the fact that something has happened. That should stop, in my opinion.

Or, if it is the way the government wants to deal with the Senate that ministers deal individually with each senator in the context of a bill or in the context of a motion, in my opinion, that is something we have to reflect on. I would like your comments on that.

**Senator Harder :** I thank you for your question. You're raising a very important point, and I don't want to be quick and glib in my answer. I do think there is a difference between judicial environment and political environment of an upper house, so I note your comments with respect to phoning a judge, and I do remember and recall the events you are discussing. We have to have and understand a common set of practice principles, which I'd be happy to discuss in terms of how ministers engage individually or collectively with senators.

But I would not easily want to give up the notion that ministers discuss policy issues with senators. There would most likely be utility in having a discussion in this committee or elsewhere on how the concerns you express can be addressed within the context

loi, les ministres de la Santé et de la Justice ont commencé à communiquer individuellement avec les sénateurs pour les convoquer dans leur bureau afin d'exercer des pressions sur eux. Selon moi, il s'agit là de l'application du principe selon lequel il faut diviser pour mieux régner.

Lorsqu'on s'adresse à un groupe et qu'on lui fait part de nos arguments, le groupe peut alors participer au débat sur les divers aspects d'une question. Toutefois, lorsque vous êtes un nouveau sénateur et qu'on vous demande de rencontrer un ministre dans son bureau et qu'il exerce des pressions sur vous pour que vous votiez en faveur de son projet de loi, si vous faites partie d'un caucus, même un caucus partisan, vous allez préférer que le ministre rencontre ensemble tous les membres du caucus au lieu de les rencontrer individuellement.

Il faut établir très clairement la façon dont nous sommes censés fonctionner en tant que Chambre indépendante. Si on veut maintenir le principe d'indépendance, il ne faut pas agir de cette manière. Cette situation s'apparente à celle où un avocat exerce des pressions sur le juge avant que le juge n'ait entendu l'affaire.

Je ne sais pas si vous faisiez partie du gouvernement dans les années 1960, lorsque certains ministres ont discuté avec un juge de certaines questions. Je ne vais pas nommer ces ministres, mais je peux dire que j'ai été témoin de cela à cette époque. Bien entendu, les ministres en question ont dû démissionner. Même un premier ministre du Québec, qui avait fait une telle chose, a dû démissionner du poste de ministre qu'il occupait alors.

Il faut être clair : Comment allons-nous traiter avec les ministres une fois qu'un projet de loi aura été déposé ou qu'une question de politique fera l'objet d'un débat, et comment les ministres traiteront-ils avec les sénateurs? Il faut que cela soit très clair à l'avenir, sinon, on se rendra compte soudainement que des rumeurs circulent, et on ne saura pas pourquoi, mais on apprendra après coup que quelque chose s'est produit. Il faut arrêter cela à mon avis.

Par contre, si c'est la façon dont le gouvernement souhaite agir avec le Sénat, c'est-à-dire que les ministres s'adressent individuellement à chaque sénateur dans le contexte d'un projet de loi ou d'une motion, nous devons nous pencher là-dessus selon moi. J'aimerais avoir vos commentaires à ce sujet.

**Le sénateur Harder :** Je vous remercie pour votre question. Vous soulevez un point très important, et je ne veux pas répondre rapidement et d'une manière désinvolte. Je pense qu'il y a une différence entre le milieu judiciaire et le contexte politique au sein d'une Chambre haute, alors je prends note de l'exemple que vous avez donné où des ministres ont appelé un juge, et je dois dire que je me souviens de cette situation. Nous devons convenir d'un ensemble de principes régissant les rapports des ministres avec les sénateurs, individuellement ou collectivement. Je serais ravi d'en discuter.

Cependant, je ne laisserais pas tomber facilement l'idée que les ministres doivent discuter des questions de politique avec les sénateurs. Il serait utile que le comité ou une autre entité discute de la façon dont on peut répondre aux préoccupations que vous

of a political discussion, the policy discussion, and ministers ought to have a point of view and ought to advance their point of view but ought not to coerce the judgment of an individual senator.

**Senator Joyal :** But my point, as you understand, senators develop interests in various fields of policies, and a minister, in such a discussion, can more or less develop the attitude that if you support my bill, I'll be open to being a spokesperson to the government for the issue you are representing.

I won't pinpoint any issues, but that will put the senators in a position of weakness or trade. In other words, I have reserve on your bill, but since you say that you will be supportive of my private member's bill, or that you will be my spokesperson to the government on the policy issues on which I feel committed personally, I will offer you my support in exchange for your being my spokesperson with the government.

That's where you spoil the principle of independence, if you put a senator in that position. I agree with you, I don't want you to commit today to a specific approach, but that has to be recognized. If we are no longer in a partisan caucus, whereby we can air our views of bills and share that with our commonly affiliated colleagues, we should not put a senator in the position of having to trade his or her support for a bill in exchange for the support of the minister; otherwise, you totally spoil the principle of independence you spoke so eloquently on that you want enshrined in the practice of the Senate.

I think I have made my point. I have a second point on the regional caucus issues, but I know there are many senators waiting.

**Senator Harder :** In this discussion, it's important that it be a two-way discussion; that is to say senators have an obligation to protect their independence, and we should talk about how senators could or should not engage the executive. It's not just about how the executive engages senators.

**Senator Tkachuk :** As a supplementary to that, do you want rules to define that?

**Senator Harder :** I don't know that I would because you then get into the question of how do you adjudicate? My reaction would be that it would be good to have best practices and understood conventions around which we would develop a habit and a point of view.

**Senator Tkachuk :** That's interesting.

**Senator McCoy :** Thank you, Senator Harder. Your presentation has been very clear, and obviously you have given it a great deal of thought. Because we're in transition and we're all sort of reinventing ourselves as we go, I see on page 1 that you say

avez soulevées dans le contexte d'un débat politique. Les ministres doivent faire valoir leur point de vue, mais ils ne doivent pas influencer l'opinion de chaque sénateur.

**Le sénateur Joyal :** Ce que je veux faire valoir, comme vous le comprenez bien, c'est que les sénateurs s'intéressent à certains domaines en particulier, et un ministre, dans le cadre d'un tel débat, peut plus ou moins laisser entendre que, si un sénateur appuie son projet de loi, il sera prêt à se faire le porte-parole au gouvernement du dossier que le sénateur défend.

Je ne vais pas cibler des dossiers en particulier, mais cette situation met le sénateur dans une position de faiblesse ou dans une position où il doit accepter un compromis. Autrement dit, même s'il n'est pas en faveur du projet de loi, il l'appuiera parce que le ministre lui aura promis d'appuyer son projet de loi d'initiative parlementaire ou de faire avancer le dossier qui lui tient à cœur personnellement. Il s'agit donc d'un échange.

C'est là qu'on mine le principe d'indépendance, lorsqu'un sénateur se trouve dans une telle situation. Je conviens avec vous que vous n'avez pas à déterminer aujourd'hui une approche en particulier, mais il faut admettre qu'une telle situation pourra se produire. Même s'il n'y a plus de caucus partisan, ce qui signifie que nous pouvons faire part de nos points de vue au sujet des projets de loi à nos collègues, un sénateur ne devrait pas être mis dans une situation où il doit échanger son vote en faveur d'un projet de loi contre le soutien du ministre, car cela contribue à miner complètement le principe d'indépendance, dont vous avez parlé avec beaucoup d'éloquence et dont vous souhaitez l'application au Sénat.

Je crois que j'ai fait valoir mon point. J'aimerais aussi parler de la question des caucus régionaux, mais je sais que beaucoup d'autres sénateurs veulent vous poser des questions.

**Le sénateur Harder :** Dans le cadre de cette discussion, il est important qu'on parle des rapports dans les deux sens. Les sénateurs ont l'obligation de protéger leur indépendance, et nous devrions discuter aussi de la façon dont ils pourraient ou devraient traiter avec l'organe exécutif. Il ne faut pas discuter uniquement de la façon dont l'organe exécutif doit traiter avec les sénateurs.

**Le sénateur Tkachuk :** Comme question complémentaire, j'aimerais vous demander si vous souhaitez que des règles définissent ces rapports?

**Le sénateur Harder :** Je ne pense pas parce qu'il faudrait déterminer comment on trancherait. Je suis d'avis qu'il serait bien d'établir des pratiques exemplaires et des conventions qui nous permettraient d'élaborer une vision.

**Le sénateur Tkachuk :** C'est intéressant.

**La sénatrice McCoy :** Je vous remercie, sénateur Harder. Votre exposé était très clair, et il est évident que vous vous êtes livré à une profonde réflexion. Nous vivons une période de transition, et nous sommes en train de nous réinventer. À la première page,

you are but one senator, and yet, on the witness list, you're listed, of course, as the Government Representative in the Senate. So are you presenting these views as your own personal views, or are these in your capacity as Government Representative?

**Senator Harder :** Let me be very clear. While I've engaged the government about some of these issues, the views I express today are those that I have come to as an independent senator and, yes, as the first Government Representative in the Senate. I've been given no specific mandate to speak on these issues, nor have I sought such a mandate, nor, frankly, have the views I've expressed been dictated or vetted by the government.

Having said that, I formally represent a government that is committed to restoring the Senate's reputation by ushering the Senate into an era of independence and non-partisanship. Quite frankly, if the preference of the government were not for a more independent and less partisan Senate, I wouldn't be here. That is the purpose and the context in which I agreed to take the role I have. The government's commitment to this vision of a Senate, I accepted and shared without a moment's hesitation. I believe we're at a critical point in our history, and the government of the day is in alignment with the broad direction of an independent, non-partisan, transparent, effective and complementary body. This is the time for the Senate to move in this direction.

**Senator Cools :** Has the government said that or suddenly adopted that position? I'm just very curious.

**Senator McCoy :** Your positions are much more subtle and nuanced, but there are four questions. Did I understand you to say that political party caucuses do have a role, they have a role and a future in the Senate? The four questions are these : Do political caucuses have a role — that was number one. You said yes in the context of issues. Is that right?

**Senator Harder :** Let me answer. I think that if there are senators in the model I've described, in which the organization of the Senate is based on equal regional divisions, anticipate affinity groups of various sorts emerging, which, as I said, could, in fact, reflect partisan experience or affinity or not. There would be other groupings potentially as well. My point is that it's not a win-lose, 100 per cent one way or the other with respect to partisan institutions.

**Senator McCoy :** Okay. So the answer is yes, then; they could have a role and a future in the Senate.

Then, does the modern Senate need governmental representation? I'm taking that you said yes to that.

**Senator Harder :** Yes, absolutely.

vous dites que vous n'êtes qu'un sénateur parmi d'autres, et pourtant, sur la liste des témoins, vous êtes inscrit, bien entendu, comme étant le représentant du gouvernement au Sénat. S'agit-il alors de votre opinion personnelle ou de votre point de vue en tant que représentant du gouvernement?

**Le sénateur Harder :** Permettez-moi d'être très clair. Même si j'ai discuté avec le gouvernement de certaines de ces questions, le point de vue que j'exprime est mon propre point de vue en tant que sénateur indépendant et bien sûr en tant que premier représentant du gouvernement au Sénat. Je n'ai reçu aucun mandat précis pour m'exprimer au sujet de ces questions et je n'ai pas cherché à obtenir un tel mandat, et je dois dire honnêtement que le gouvernement n'a ni dicté ni approuvé le point de vue que j'ai exprimé.

Cela dit, je représente officiellement un gouvernement qui s'est engagé à rétablir la réputation du Sénat en ouvrant la voie à l'indépendance et à la non-partisanerie. Honnêtement, si le gouvernement n'était pas en faveur d'un Sénat plus indépendant et moins partisan, je ne serais pas ici. C'est en raison du contexte actuel que j'ai accepté d'assumer le rôle de représentant du gouvernement. J'ai accepté sans hésitation la vision du gouvernement à l'égard du Sénat et je n'hésite pas non plus à la transmettre. Je crois que nous sommes à un point critique de notre histoire, et la vision du gouvernement actuel correspond à l'orientation générale, à savoir que le Sénat doit être un organe complémentaire, indépendant, non partisan, transparent et efficace. Le temps est venu pour le Sénat de suivre cette orientation.

**La sénatrice Cools :** Est-ce que le gouvernement a dit cela ou a soudainement adopté cette position? Je suis très curieuse de le savoir.

**La sénatrice McCoy :** Votre position est beaucoup plus subtile et nuancée. J'ai quatre questions à vous poser. Avez-vous bien dit que les caucus des partis politiques ont un rôle à jouer et qu'ils ont un avenir au Sénat? Voilà la première question. Vous avez répondu oui dans le cas des questions qui font l'objet d'un débat, est-ce exact?

**Le sénateur Harder :** Permettez-moi de répondre. Dans le modèle que j'ai décrit, où la composition du Sénat est fondée sur des divisions régionales égales, il faut s'attendre à ce que des groupes affinitaires de toutes sortes émergent, ce qui, comme je l'ai dit, pourrait ou non témoigner d'un esprit partisan ou d'une affinité. D'autres groupes pourraient potentiellement se former. Ce que je veux faire valoir, c'est que tout n'est pas noir ou blanc en ce qui concerne les institutions partisans.

**La sénatrice McCoy :** D'accord. Alors, la réponse est oui, les caucus pourraient avoir un rôle à jouer et avoir un avenir au sein du Sénat.

Alors, est-ce qu'un Sénat moderne a besoin d'un représentant du gouvernement? Je crois que vous avez répondu oui.

**Le sénateur Harder :** Oui, tout à fait.

**Senator McCoy :** What did you say? I'm sorry; I didn't sort it through fast enough in my head. Do you believe that a modern Senate needs an official opposition or any opposition groups?

**Senator Harder :** Let me take both questions, if I could, separately.

**Senator McCoy :** Yes.

**Senator Harder :** I do believe that in an institution of an upper chamber it is important that there be a linkage between the upper chamber and the government, and that is the role of the Government Representative. I believe that my task is not to be affiliated with a particular party or caucus or partisan identification but to advance the government's legislative agenda and, as I've said on the floor several times, on occasion, to represent back to the government the views of the Senate.

But I would like to, if I could, just enumerate the specific responsibilities I see the Government Representative having to undertake : first, identifying Senate sponsors for government bills and working collaboratively with them and their staff to move the legislation forward in a timely fashion; second, planning a legislative schedule that reflects the government's priorities, including time-sensitive bills, such as those in response to court deadlines; third, working with ministers' offices to provide senators with information they need to thoroughly and efficiently review government legislation; next, working with ministers' offices to arrange their participation in Senate Question Period; working with the house leader to coordinate and manage the influx of government legislation; attending cabinet meetings where appropriate, notably to discuss the legislative agenda as well as government business in the Senate; monitoring Senate committees and keeping track of the progress of government legislation; getting to know other senators and relaying their feelings on legislation and other government items to cabinet ministers and their offices; acting as a diplomatic agent between the Senate, the government and the lower house, which includes ensuring a smooth, productive and effective dialogue between the chambers in cases of disagreement over legislation; and working and reflecting on initiatives that would improve the processes of Parliament and the dialogue between the two houses, which may include consideration of pre-study, joint committees and other such instruments.

I do believe that this role is essential in the Senate as it exists today and the Senate as it would exist in a modernized Senate, which I've described. It is essential.

**Senator Tkachuk :** What about the question on official opposition? He didn't answer that.

**La sénatrice McCoy :** Qu'avez-vous dit? Pardonnez-moi, mais je n'ai pas saisi ce que vous avez dit. Croyez-vous qu'un Sénat moderne a besoin d'une opposition officielle ou d'une opposition quelconque?

**Le sénateur Harder :** Je vais répondre aux deux questions séparément, si vous me le permettez.

**La sénatrice McCoy :** Oui.

**Le sénateur Harder :** Je pense qu'il est important qu'il y ait un lien entre la Chambre haute et le gouvernement, et il appartient au représentant du gouvernement d'établir ce lien. Je pense que je ne dois pas être affilié à un parti ou à un caucus en particulier et que ma tâche consiste à aider le gouvernement à mener à bien son programme législatif, et, comme je l'ai dit à maintes reprises, à présenter au gouvernement à l'occasion le point de vue du Sénat.

Si vous me le permettez, j'aimerais énumérer les responsabilités précises dont le représentant du gouvernement doit s'acquitter selon moi. Premièrement, il doit trouver des parrains au Sénat pour les projets de loi du gouvernement et travailler en collaboration avec eux et leur personnel pour faire progresser ces mesures législatives dans un délai opportun. Deuxièmement, il doit établir un calendrier législatif qui tient compte des priorités du gouvernement, notamment les projets de loi qui doivent être adoptés dans un délai prescrit, par exemple un délai imposé par un tribunal. Troisièmement, il doit travailler avec les bureaux des ministres pour pouvoir fournir aux sénateurs l'information dont ils ont besoin pour examiner de façon approfondie et efficace les mesures législatives du gouvernement. Quatrièmement, il doit travailler avec les bureaux des ministres pour organiser leur participation à la période des questions au Sénat; travailler avec le leader à la Chambre pour coordonner et gérer l'examen des projets de loi du gouvernement; assister aux réunions du Cabinet lorsque nécessaire, notamment pour discuter du programme législatif et des affaires du gouvernement dont le Sénat est saisi; suivre les travaux des comités sénatoriaux et la progression des projets de loi du gouvernement; apprendre à connaître les autres sénateurs et faire part aux ministres et à leur bureau de leurs opinions au sujet des projets de loi et d'autres questions qui concernent le gouvernement; assumer le rôle d'un agent diplomatique auprès du Sénat, du gouvernement et de la Chambre basse, ce qui implique de veiller à ce qu'il y ait un dialogue fluide, productif et efficace entre les deux Chambres lorsqu'il y a désaccord au sujet d'un projet de loi; et travailler sur des initiatives qui visent à améliorer les processus au Parlement et le dialogue entre les deux Chambres, ce qui peut se faire par l'entremise d'une étude préalable, de la mise sur pied d'un comité mixte ou d'autres mesures.

Je crois que ce rôle est essentiel au sein du Sénat actuel et d'un Sénat moderne, tel que je l'ai décrit. C'est essentiel.

**Le sénateur Tkachuk :** Qu'en est-il de l'opposition officielle? Il n'a pas répondu à cette question.

**Senator Harder :** I said I would answer them separately. I'm happy to get to that one now.

**Senator Tkachuk :** Oh, okay.

**Senator Harder :** Okay? On bated breath there.

**Senator McCoy :** I just wanted to say that I think Bill C-14, in our debate in June, was a fairly eloquent expression of the cooperation of all people in this room and in that chamber. It illustrates many of the things you just described. Let me now stop and invite you.

**Senator Harder :** Let me respond to the question with respect to opposition. I want to be clear and elaborate because I obviously anticipated this question as it was asked of me, and it is important that it be captured in its fullness.

In my view, in a more independent, complementary and less partisan Senate, there will no longer be an organized and disciplined government caucus, and, correspondingly, there should no longer be an organized official opposition caucus. One of the most fundamental of the changes that are currently taking place in the Senate is that the traditional Westminster model of an organized and disciplined government caucus versus an organized and disciplined opposition caucus, a dynamic that is largely predicated on partisanship, will disappear. By this year's end, independent senators will comprise a plurality of members in the Senate, and, by the end of 2018, it has been projected that a majority of the Senate will be comprised of independent senators. I'm willing to concede that this is an approach that has not been part of the Senate's history. Conservatives and Liberals have been a constant feature of the Senate since its creation. I freely admit that, since Confederation, the Senate of Canada has functioned with government and opposition representative roles and that most legislative chambers modelled on the Westminster tradition have an organized government and opposition structure. I would add, however, that this may very well be one of the basic reasons there have been calls for Senate reform. As the Supreme Court observed in its 2014 reference :

Although the product of consensus, the Senate rapidly attracted criticism and reform proposals. Some felt that it failed to provide "sober second thought" and reflected the same partisan spirit as the House of Commons. Others criticized it for failing to provide meaningful representation of the interests of the provinces as originally intended, and contended that it lacked democratic legitimacy.

It is only by encouraging non-partisan independence that the purpose of an appointed Senate can be properly justified. Only in this way can the talents and experience of each and every senator be fully applied to the consideration or proposal before the Senate. As I mentioned, again, in my maiden speech, partisanship

**Le sénateur Harder :** J'ai dit que j'allais répondre séparément aux deux questions. Je vais répondre avec plaisir à celle-là maintenant.

**Le sénateur Tkachuk :** D'accord.

**Le sénateur Harder :** Vous attendez cette réponse avec impatience.

**La sénatrice McCoy :** Je veux simplement dire que le débat au mois de juin au sujet du projet de loi C-14 est à mon avis un exemple assez éloquent de collaboration entre toutes les personnes ici présentes et au Sénat. Cela illustre bien les nombreux éléments que vous venez d'énumérer. Je vais vous laisser maintenant répondre à la question.

**Le sénateur Harder :** Oui, permettez-moi de répondre à la question au sujet de l'opposition. Je veux donner une réponse claire et détaillée parce que je m'attendais à ce qu'on me pose cette question, et il est important qu'on la saisisse parfaitement bien.

À mon avis, au sein d'une institution complémentaire plus indépendante et moins partisane, il n'y aura plus de caucus ministériel organisé et discipliné, alors, par conséquent, il ne devrait plus y avoir de caucus organisé de l'opposition officielle. L'un des changements les plus fondamentaux qui s'opèrent actuellement au Sénat est la disparition du modèle traditionnel de Westminster selon lequel un caucus ministériel organisé et discipliné est opposé à un caucus de l'opposition organisé et discipliné, un modèle largement fondé sur la partisanerie. À la fin de l'année, le Sénat sera composé de nombreux sénateurs indépendants, et, à la fin de 2018, on prévoit que la majorité des sénateurs seront indépendants. J'admets que cette approche ne fait pas partie de l'histoire du Sénat. Les conservateurs et les libéraux font partie des meubles au Sénat. J'admets volontiers que, depuis la Confédération, le Sénat du Canada a toujours été composé de sénateurs qui représentent le gouvernement et de sénateurs qui représentent l'opposition, et que la plupart des Chambres législatives calquées sur le modèle de Westminster ont un caucus ministériel et un caucus de l'opposition organisés. J'ajouterais qu'il se pourrait très bien que cette situation soit l'une des principales raisons qui sont à l'origine des appels à la réforme du Sénat. Dans une décision de 2014, la Cour suprême a formulé l'observation suivante :

Même s'il a été le fruit d'un consensus, le Sénat a rapidement fait l'objet de critiques et de propositions de réforme. Certains étaient d'avis qu'il échouait à donner un « second regard attentif » aux projets de loi et qu'il y régnait le même esprit partisan qu'à la Chambre des communes. D'autres l'ont critiqué parce qu'il n'avait pas réellement réussi à représenter les intérêts des provinces comme on l'avait voulu au départ, et ont insisté sur son manque de légitimité démocratique.

C'est seulement en encourageant l'indépendance et l'impartialité qu'on pourra donner tout son sens à un Sénat dont les membres sont nommés. Ce n'est qu'en s'engageant dans cette voie que les mesures à l'étude pourront bénéficier du talent et de l'expérience de chaque sénateur. Comme je l'ai mentionné, je le

has a way of restricting a senator's independence by imposing the obligation of party loyalty. This is actually inconsistent with a rather fundamental purpose behind the creation of an independent appointed — rather than elected — Senate, as outlined in the Supreme Court's referenced opinions, both in 1980 and in the reference opinion of 2014, which I quoted at length, and I won't do so again.

But I do want to reference, again, the excellent paper, Senator Joyal, by Professor Smith in your book, where he says :

What can be said is that independence is an essential element in the Senate's performance of its complementary function in the legislative process. . . . The upper chamber is not a partisan colony of the lower.

So, we are not a confidence chamber. The official opposition in the Senate does not form a government-in-waiting and cannot defeat the government. Reproducing a government-versus-opposition dynamic in the Senate, when it serves no confidence purpose, is detrimental to independence, non-partisanship and complementarity. The traditional adverse model has actually hindered the discharge of the Senate's role in our constitutional framework as a complementary, thoroughly independent and less partisan legislative body of sober second thought.

I would be happy to go on.

**Senator McCoy :** Thank you. I will conclude my questions by thanking you for the courtesy of extending the independent senators group their name in your presentation with all three capital letters in English. Thank you, sir.

**Senator Pratte :** Senator Harder, thank you for this presentation. I applaud and I share your pursuit for fair and equitable treatment of all senators. I want to say a word about your long-term vision. I agree with practically all you said in your presentation, but I have concerns about the idea of regional caucuses as an organizing principle for the long-term vision of the Senate.

I understand that you see this as a purely pragmatic instrument that would not play a major role, except, maybe, as a purely administrative tool. But I fear that making it the organizing principle would give them power — because they would have power, and they would be able to distribute perks, really, because office allocation and membership on committees is power. With time, I fear those regional caucuses would become powerful instruments, and much more powerful than the informal caucuses that could develop on the side on an ideological basis. They would also be subject to powerful pressures by provincial governments and regional lobbies of all sorts, who would expect that regional caucuses would vote on bills on a basis of regional solidarity.

répète, dans mon tout premier exposé, la partisanerie contribue à restreindre l'indépendance d'un sénateur en l'obligeant à être loyal envers son parti. Cela va à l'encontre d'un objectif plutôt fondamental qui a mené à la création d'un Sénat indépendant dont les membres sont nommés plutôt qu'élus, comme l'a énoncé la Cour suprême dans une décision en 1980 et dans la décision sur le renvoi en 2014, que je ne citerai pas encore une fois, car je l'ai amplement fait.

Je voudrais revenir toutefois sur l'excellente analyse, sénateur Joyal, du professeur Smith qui figure dans votre livre. Il écrit ceci :

L'indépendance est un élément essentiel de l'exercice par le Sénat de sa fonction de complémentarité dans le processus législatif [...] La Chambre haute n'est pas une colonie partisane de la Chambre basse.

Le Sénat n'est pas une Chambre habilitée à prendre un vote de confiance. L'opposition officielle au Sénat n'est pas un gouvernement en attente et il ne peut pas défaire le gouvernement. Reproduire au Sénat la confrontation entre le gouvernement et l'opposition, lorsqu'il n'est pas question d'obtenir la confiance, nuit à l'indépendance, à la non-partisanerie et à la complémentarité. Le modèle traditionnel de confrontation a nuit également à l'exécution du rôle du Sénat dans notre cadre constitutionnel en tant qu'organe législatif complémentaire, entièrement indépendant et moins partisan qui donne un second regard attentif.

Je serais ravi de poursuivre.

**La sénatrice McCoy :** Je vous remercie. Je vais terminer en vous remerciant d'avoir eu la courtoisie de nommer les sénateurs indépendants dans votre exposé. Je vous remercie, monsieur.

**Le sénateur Pratte :** Je vous remercie, sénateur Harder, pour votre exposé. J'appuie vos efforts pour que tous les sénateurs soient traités de façon juste et équitable, et je vous félicite pour cela. Je voudrais dire un mot au sujet de votre vision à long terme. Je suis d'accord sur à peu près tout ce que vous avez dit durant votre exposé, mais j'ai des réserves en ce qui concerne le modèle des caucus régionaux comme principe organisateur du Sénat.

Je comprends que vous considérez cela comme un outil uniquement pragmatique qui ne jouerait pas un rôle important, sauf peut-être sur le plan purement administratif. Toutefois, je crains que si les caucus régionaux constituent un principe organisateur, cela leur donnerait du pouvoir, parce qu'ils pourraient accorder des privilèges, en fait, puisqu'ils décideraient de la répartition des bureaux et de la composition des comités. Avec le temps, je crains que ces caucus régionaux deviennent des instruments puissants, qu'ils deviennent beaucoup plus puissants que les caucus non officiels qui pourraient se former en fonction d'idéologies. Ils subiraient également d'importantes pressions de la part des gouvernements provinciaux et des groupes de pression régionaux de toutes sortes, qui s'attendraient à ce que les caucus régionaux votent sur les projets de loi par solidarité régionale.

I think that in the long term those regional caucuses could become quite powerful and, I think, possibly hurtful for the country.

**Senator Harder :** As I mentioned in my statement, I believe that a regional caucus approach — a four-division approach — merits serious consideration. You raise a series of issues that I would like to respond to, but I do so in a spirit of engagement that is not just for today. I do think that the points you raise are worthy of reflection and conversation and adaptation as we seek the best model. In that spirit, let me comment.

There has to be an organizing principle for what you call power, and I call the responsibilities of self-organizing. It seems to me that section 22 is clear about four divisions. It reflects the origin of the chamber itself, and the risks that you describe, I think, can be mitigated and are probably overstated. Why? First of all, yes, the appointment process that the Prime Minister has instituted is based on provincial divisions, if I can put it that way, in terms of the appointment committee, and the Prime Minister has invited premiers to make recommendations of two members of the five-member panel. But at the end of the day, the national interest is being adjudicated by a Prime Minister in making appointments to the Senate. So I don't believe that we will have a hyper-partisan or hyper-regionalism, if I can put it that way, or a hyper-partisan region, in the appointments process.

Secondly, I believe the quality of people who will be attracted to a national institution are most likely not to be people of extreme regional exclusionary views of the country. They will be pan-Canadian. The legislative process itself is designed for a Canadian accommodation. But there is an important dimension in the public policy debate of regional difference in a country as diverse as Canada, and that ought to be acknowledged, and, indeed, the mechanism that I've described would legitimize that.

The only issue on which I can think of one region voting in a particular way in the public policy issues of the last 30 years might have been the NDP, and it might have saved the Liberal Party a long, long demise in Western Canada.

So, I'm not as concerned as you are, but I'm happy to engage on it. My question to engage you back would be, if not regional, then what?

**Senator Pratte :** I could answer, but it would take a long while. I think there are alternative scenarios that may look, to people today, radical but that are not as radical as a regional caucus solution.

**The Chair :** You will have ample opportunity in future meetings to expound on that.

Je pense qu'à long terme ces caucus régionaux pourraient devenir assez puissants et à mon avis possiblement nuisibles pour le pays.

**Le sénateur Harder :** Comme je l'ai mentionné dans ma déclaration, j'estime que le concept des caucus régionaux — pour les quatre régions — mérite d'être examiné sérieusement. Vous parlez de problèmes qui pourraient survenir, et j'aimerais faire des commentaires à ce sujet dans un esprit d'engagement qui ne se limite pas à la séance d'aujourd'hui. Je crois que les points que vous avez soulevés méritent d'être étudiés et de faire l'objet d'une discussion à mesure que nous essayons de faire des ajustements et d'établir le meilleur modèle. Dans cet esprit, permettez-moi de formuler des commentaires.

Il doit y avoir un principe organisateur pour ce que vous appelez le pouvoir, et ce que j'appelle la responsabilité de s'auto-organiser. Il me semble que l'article 22 est clair en ce qui concerne les quatre divisions, qui traduisent bien l'origine de la Chambre en tant que telle. Les risques que vous décrivez peuvent être atténués à mon avis et sont probablement exagérés. Pourquoi? Premièrement, il est vrai que le processus de nomination établi par le premier ministre est fondé sur les divisions provinciales, si je puis m'exprimer ainsi, en ce qui concerne le comité de nomination, mais le premier ministre a invité les premiers ministres provinciaux et territoriaux à formuler des recommandations pour le choix de deux des cinq membres du comité. Toutefois, au bout du compte, c'est le premier ministre qui tranche en fonction de l'intérêt national. C'est lui qui effectue les nominations au Sénat. Alors je ne crois pas qu'il y aura de la partisanerie ou du régionalisme à l'extrême, si je puis m'exprimer ainsi, ou une région qui sera extrêmement partisane.

Deuxièmement, je crois que les personnes qui manifesteront un intérêt pour cette institution nationale ne seront fort probablement pas des gens qui ont une vision régionale. Ce seront des personnes qui ont une vision pancanadienne. Le processus législatif lui-même a été conçu avec cette vision. La différence entre les régions, dans un pays aussi diversifié que le Canada, constitue un aspect important du débat public. Il faut en tenir compte, et c'est justement ce que vise à faire le mécanisme que j'ai décrit.

Quand je pense à une situation où une région a voté d'une certaine manière dans le secteur des politiques publiques au cours des 30 dernières années, je pense au NPD, qui aurait pu épargner au Parti libéral de grandes pertes de l'électorat dans l'Ouest canadien.

Je ne suis donc pas aussi préoccupé que vous, mais je suis ravi de discuter du sujet. Ma question pour vous relancer là-dessus est la suivante : si ce n'est pas régional, alors qu'est-ce que c'est?

**Le sénateur Pratte :** Je pourrais répondre, mais ce serait long. Je pense qu'il y a des scénarios alternatifs que nous pourrions examiner, de gens à l'heure actuelle, de situations radicales mais pas aussi radicales qu'un caucus régional.

**Le président :** Vous aurez amplement l'occasion d'en discuter plus longuement aux prochaines réunions.

I would caution that it's now 12 :50 and we'd like to break by 1 :45, if that's possible. We'd like to tighten it up just a bit.

**Senator Tannas :** Thanks for being here. I also agree with much of what you've spoken about. I have a couple of things, though, that I do want to ask about. I would say that I think that the majority of the committee members worked on a report with regard to a number of the things that you talk about, and while we may have different mechanisms that we're proposing, I think we're all headed in the same direction. I look forward to having discussions once we get this report tabled, which I hope is imminent, meaning today.

**Senator Cools :** Present it.

**Senator Tannas :** I will say there are a couple of things I wanted to ask you about. I don't understand the idea that we would have a Government Representative and a chief salesman for the legislation without somebody whose job it is to get up and coordinate the folks that are going to poke holes in what's being proposed. The idea of sober second thought, I would think, would involve a debate and something that would be organized.

I've been hearing more and more and more that we can somehow get by without an opposition, and I know it may seem a little bit of a conflict because I'm in the opposition, but it's a little bit of a conflict because you're in the government. But to me it just doesn't make sense. To use a sports analogy, it's like saying we're going to have a hockey game, and we're going to ask everybody to mill around on the ice, we'll throw the puck in the middle and a hockey game will form up. It doesn't work that way. To me, there has to be somebody that will organize sides in some way so that we can have a good debate. I wonder how you see that.

It's not just on legislation; it's on all the aspects we need to check ourselves on. I don't understand, other than proposing and opposing as the root of all evil. I don't think it is. But that seems to be what's happening. I'm surprised that you would not support some kind of a formal mechanism and office to counter you as chief salesman.

**Senator Harder :** If we achieve an independent body that is non-partisan, equal, representative, proportional on committees, accountable, transparent, all these things, I do believe on any piece of legislation there will be diverse and contrary views defined, and there will be coalitions for and against, formed on an ad hoc basis. I just don't think you need to have a partisan determination of predefined positioning on government legislation in a body like ours.

Je vous signale qu'il est maintenant 12 h 50 et que nous aimerions faire une pause avant 13 h 45, si c'est possible. Nous aimerions que vous soyez un peu plus concis dans vos interventions.

**Le sénateur Tannas :** Merci d'être ici. J'adhère également à la majeure partie de ce que vous avez dit. J'ai quelques questions cependant que je veux vous poser. Je pense que la majorité des membres du comité ont travaillé à l'élaboration d'un rapport portant sur un certain nombre de points que vous avez soulevés, et même si nous proposons peut-être des mécanismes différents, je pense que nous nous dirigeons tous dans la même direction. J'attends avec impatience les discussions que nous tiendrons une fois que ce rapport sera déposé, ce qui sera très bientôt, j'espère, à savoir aujourd'hui.

**La sénatrice Cools :** Présentez-le.

**Le sénateur Tannas :** Il y a quelques questions que je voulais vous poser. Je ne comprends pas l'idée d'avoir un représentant du gouvernement et un promoteur en chef de la loi sans avoir une personne responsable de coordonner ceux qui critiqueront les propositions. J'imagine que l'idée d'avoir une entité de second examen objectif comporterait la tenue d'un débat et un processus organisé.

J'entends de plus en plus souvent que nous pouvons nous en tirer sans parti de l'opposition, et je sais qu'il y a peut-être apparence de conflit d'intérêts, car je suis dans l'opposition, mais c'est la même chose pour vous qui faites partie du gouvernement. Je trouve cela tout simplement illogique. Pour utiliser une analogie sportive, c'est comme dire que nous allons organiser un match de hockey, et que nous demandons à tous les joueurs de tourner en rond sur la glace jusqu'à ce que nous lancions une rondelle au milieu et un match de hockey débutera. Ce n'est pas ainsi que les choses fonctionnent. Il doit y avoir une personne qui organise les équipes d'une certaine manière pour qu'un bon débat puisse avoir lieu. Je me demande ce que vous en pensez.

Ce n'est pas seulement une mesure législative; ce sont tous les aspects pour lesquels nous devons examiner ce que nous faisons. Je ne comprends pas, à part le fait que la source de tous les maux soit le fait de faire des propositions et de s'y opposer. Je ne pense pas que ce soit le cas. Mais j'ai l'impression que c'est ce qui se passe. Je suis étonné que vous n'appuyiez pas qu'il y ait une forme quelconque de mécanisme officiel et de bureau pour vous faire contrepoids en tant que promoteur en chef.

**Le sénateur Harder :** Si nous mettons sur pied une entité indépendante qui est non partisane, égale, représentative, proportionnelle aux comités, imputable, transparente et ainsi de suite, je crois qu'il y aura des opinions variées et contraires au sujet des mesures législatives proposées et que des coalitions en faveur et contre seront formées de façon ponctuelle. Je ne pense tout simplement pas qu'il faut un acharnement partisan et des positions prédéfinies concernant des mesures législatives dans une entité comme la nôtre.

If I am the chief salesperson, I'm not doing a very good job, and I prefer to think I am. So I don't see myself in a salesperson role; I'm a representative role. It's a dual representative role. It's not the traditional Leader of the Government in the Senate.

We have some conversation to be had. I understand your perspectives and respect them. We have to work through what is ultimately the best assurance that debate in an independent Senate is vigorous, hospitable to difference and able to reconcile and legitimize difference and even amendments and improvements to legislation that aren't predetermined by a partisan lens. That's my point.

**Senator Tannas :** I look forward to that debate. Thank you.

**Senator Eggleton :** Thank you for a very comprehensive, thorough presentation. I agree with much of it. I particularly agree that all senators, as you've said here, are equal and correspondingly should have access to equal and proportional resources and opportunities to participate in Senate business.

I think you'll find that the report that will come out from this committee will address a number of these issues and hopefully satisfy an indication of the direction we're heading in, although it's evolving as the Senate evolves in terms of its membership composition.

Where I have a lot of concern and disagreement is in this concept of the regional caucuses.

The regional representation was a key part of the bargain in Confederation. That has to do with the appointment process, not the organizational, structural process. In the appointment process, it is important to have people who live in the different provinces and have an understanding of the issues of those different provinces and can bring them to bear, and I think that happens here now. What I think is paramount is the national legislation, and most of the legislation here is in the national interest perspective. I have concern about that.

I won't go into them today, but there are other models for how you can organize. In fact, some of the answers I hope will be provided when this report from this committee comes out.

Where do you see we're headed, ultimately? It would be good if the government had a view on this, if you're expressing their view, but I suspect a lot of it might be your personal view. In the current direction we're heading, if the direction continues through more than one government, we could see a Senate that had 105 independent people. It would look very familiar to me because it would look like city council. By the way, city councils can work. Don't laugh. I was a member of one for 22 years.

The other model is the one that is in the House of Lords, which also has merit. They have appointments every year from the different political parties. They also have an independent

Si je suis le promoteur en chef, je ne fais pas un très bon travail, et je préfère penser que je fais du bon travail. Je ne me perçois pas comme étant un promoteur; je suis un représentant. Ce n'est pas le leader traditionnel du gouvernement au Sénat.

Nous devons tenir des conversations. Je comprends et respecte vos points de vue. Nous avons adopté un cadre qui offre, au final, la meilleure garantie qu'un débat dans un Sénat indépendant sera vigoureux et acceptera et rendra légitimes les différences et même les amendements et les modifications aux mesures législatives qui ne sont pas préétablis par la partisanerie. C'est ce que je voulais dire.

**Le sénateur Tannas :** J'attends ce débat avec impatience. Merci.

**Le sénateur Eggleton :** Merci de votre exposé exhaustif et détaillé. Je souscris en grande partie à ce que vous avez dit. Je conviens plus particulièrement que tous les sénateurs, comme vous l'avez dit ici, sont égaux et devraient, en conséquence, avoir accès à des ressources et à des possibilités égales et proportionnelles pour participer aux travaux du Sénat.

Vous constaterez que le rapport que produira le comité abordera un certain nombre de ces questions et, je l'espère, donnera une idée de l'orientation que nous allons prendre, même si elle évoluera à mesure que la composition du Sénat évoluera.

Ce qui me préoccupe beaucoup et que je désapprouve vivement, c'est le concept des caucus régionaux.

La représentation régionale était un sujet clé dans le cadre des négociations de la Confédération. Cela se rapporte au processus de nomination, et non pas au processus organisationnel, structurel. Dans le cadre du processus de nomination, il est important d'avoir des gens qui vivent dans les différentes provinces, qui comprennent les enjeux de ces provinces et qui peuvent les mettre sur la table, et je pense que c'est ce qui se fait à l'heure actuelle. Ce qui est primordial, à mon avis, ce sont les lois nationales, et la majorité des lois sont créées dans l'intérêt national. J'ai certaines réserves à ce sujet.

Je ne vais pas les énumérer aujourd'hui, mais il y a d'autres modèles qui décrivent comment vous pouvez organiser ce processus. En fait, j'espère que quelques-unes des réponses seront fournies lorsque ce rapport du comité sera rendu public.

Où allons-nous? Il serait bien que le gouvernement ait une opinion à cet égard, si vous exprimez le point de vue du gouvernement, mais je crois qu'en grande partie, vous faites valoir vos opinions personnelles. Dans la direction que nous prenons à l'heure actuelle, si cette direction est adoptée par plus d'un gouvernement, nous pourrions avoir un Sénat qui compte 105 membres indépendants. Ce serait très familier pour moi, car ce serait comme un conseil municipal. Soit dit en passant, les conseils municipaux peuvent fonctionner. Ne vous moquez pas. J'ai été membre d'un conseil municipal pendant 22 ans.

L'autre modèle est celui qui est en place à la Chambre des lords, qui présente également des avantages. Des nominations sont effectuées chaque année par les différents partis politiques.

appointment process that leads to cross-benchers. They have a determination that there should be no majority in the Senate, so there is no majority position there amongst those different groupings. They also have a situation where, after six months, if there's a disagreement between the two houses, the House of Lords would —

**Senator Harder :** Suspend.

**Senator Tkachuk :** There's 800 of them.

**Senator Eggleton :** Well, there's 800. Don't worry about that. We don't need 800. The principles could still be the same.

What's your vision as to where this is headed? Is it city council or the House of Lords?

**Senator Harder :** Let me simply give you my view, because obviously the government hasn't formed a view on this. I think a sustainable, independent Senate will have to have some symmetry of relationships between partisan caucuses of one chamber with caucuses in the Senate. I would argue that the separation of the Liberal caucus from the national caucus was a huge step in the independence of the Senate, if not felt at the time, but certainly on reflection, and we'll see whether that is paralleled in other partisan affiliations.

In respect of the House of Lords, I don't think we have a lot to learn from the House of Lords, in the following sense : Senator Tkachuk rightly mentioned there are 880, I think —

**Senator Tkachuk :** It's unlimited.

**Senator Harder :** I was just there. The count I was given was 880, with the ones that were just made. Anyway, let's say you get 600 that are what I would say available. There are some significant differences. The cross-benchers are pegged at about 20 per cent, and you can add a maximum of — is it four a year? And the average has been about two. You're correct that there has not been a majority for any party for a long time.

It works with a great deal of deference to the government, mostly, not just because of the suspensive veto. There are 20 ministers in the House of Lords. There's not one in the Senate of Canada. The relationship is inherently more partisan in that sense, with a smaller cross-bench group.

House of Lords members, as you will know, don't all vote on every issue. They vote on the issue on which they have some expertise. I don't think you could have 105 senators where somebody said, "You know, I'm into music, and I'll vote on all the cultural bills, but I won't vote on anything else." We have to develop our own culture of independence in the Senate of

La Chambre des lords a également un processus de nomination indépendant qui donne lieu à la nomination de membres indépendants. Il a été décidé qu'il ne doit pas y avoir de majorité au Sénat, si bien qu'il n'y a pas de situation majoritaire parmi les différents groupes. De plus, après six mois, s'il y a un désaccord entre les deux Chambres, la Chambre des lords...

**Le sénateur Harder :** Suspendrait ses activités.

**Le sénateur Tkachuk :** Il y a 800 membres.

**Le sénateur Eggleton :** Eh bien, ils sont 800. Ne vous en faites pas. Nous n'avons pas besoin de 800 membres. Les principes pourraient être les mêmes.

Quelle est votre vision quant à l'orientation que nous devons prendre? Est-ce le modèle du conseil municipal ou celui de la Chambre des lords?

**Le sénateur Harder :** Permettez-moi simplement de vous exposer mon point de vue, car le gouvernement ne s'est manifestement pas fait une idée à ce sujet. Je pense qu'un Sénat durable et indépendant doit avoir un certain équilibre dans les relations entre les caucus partisans d'une Chambre et les caucus au Sénat. Je dirais que le fait d'avoir séparé le caucus libéral du caucus national a été une étape importante dans l'indépendance du Sénat, même si nous n'en avons pas eu l'impression à l'époque et que nous nous en sommes aperçus avec le recul, et nous verrons si c'est ce qui se produira dans d'autres affiliations partisanes.

En ce qui concerne la Chambre des lords, je ne pense pas que nous avons beaucoup à apprendre d'elle, dans le contexte où le sénateur Tkachuk a mentionné à juste titre qu'il y a 880 membres, je crois...

**Le sénateur Tkachuk :** C'est illimité.

**Le sénateur Harder :** J'y étais récemment. On m'a dit qu'ils étaient 880, avec les nouvelles nominations qui viennent d'être faites. Quoi qu'il en soit, disons qu'il y en a 600 qui sont disponibles. Il y a d'importantes différences. Il y a environ 20 p. 100 de membres indépendants, et vous pouvez ajouter un maximum de... est-ce quatre par année? Et la moyenne est de deux. Vous avez raison de dire qu'aucun parti n'a été majoritaire depuis longtemps.

La Chambre fait preuve de beaucoup de respect à l'égard du gouvernement, et pas seulement en raison du droit de veto suspensif. Il y a 20 ministres à la Chambre des lords. Il n'y en a aucun au Sénat du Canada. La relation est fondamentalement plus partisane en ce sens, avec un plus petit groupe de membres indépendants.

Les membres de la Chambre des lords, comme vous le savez, ne participent pas à tous les votes. Ils se prononcent sur les questions sur lesquelles ils ont une certaine expertise. Je ne pense pas que vous pourriez avoir 105 sénateurs et qu'un d'eux dise : « Vous savez, j'aime la musique, et je vais me prononcer sur tous les projets de loi d'ordre culturel, mais pas sur les autres. » Nous

Canada, and I don't think we've got much to learn from the House of Lords, in my view.

We probably will not be a city council because we are — the city council is actually the governing body. We are a complementary body of another chamber, so the symmetry there isn't entirely appropriate either.

The reason I am suggesting we seriously consider the regional basis of divisions is that it does have a constitutional basis in section 22, and it does provide a forum in which equality and administration of ourselves could be done. I'm not hostile to other models, as long as they meet the criteria of sustainable independence and proportionality that doesn't inadvertently revert to some overtly partisan position. This is a conversation we all have to have.

Finally, you referenced your report, and I welcome and look forward to it. I hope that not just this committee but the full Senate acts with expedition in dealing with the intent, because we will have failed the independent senators and the Canadian public if we've got a nice report from the committee that moves a long way on some of the equality and proportionality aspects, and we say in the Senate, "This is for further study and let's debate it, and maybe in 2018 we'll have a motion."

**Senator Massicotte :** Thank you, Senator Harder, for your presentation. I think it is very good. In fact, you'll see that we approved many of your comments — the spirit of them, in any case. I'll make a brief comment about regional caucuses, but my question is otherwise. I share the opinion of my confreres; I have difficulty with regional caucuses, but the idea does come from the origin of our Constitution and the whole purpose. At that point in time, it was very valid, that regional emphasis. The provinces didn't have much power; it was a very central government, a very federal government in the sense of centralization. Things are much changed. The premiers have significant power. They are very vocal. They are very well organized. I don't think they need more protection. I think the Senate would be more useful to bridge those differences in the national interest. I think the future leads us there. Anyway, I'm always interested in that discussion.

But let me talk to you about a bit of what we experienced before we left here in June or in July. We had very good debates. We had differences of opinion with the House of Commons, and, as you referred to in your presentation, you talked about the Supreme Court. We are a complementary chamber; we are not there to compete. We sort of had this discussion, when we saw differences, to say, "Where does this lead?" I wouldn't mind knowing your opinion and the government's opinion. Let's say we have a difference of opinion as to what the right approach is. We make amendments to the bill because, otherwise, nobody knows

devons bâtir notre propre culture d'indépendance au Sénat du Canada, et je ne pense pas que nous ayons beaucoup à apprendre de la Chambre des lords.

Nous ne serons probablement pas un conseil municipal, qui est en fait un organe directeur. Nous sommes une entité complémentaire à une autre Chambre, si bien que l'équilibre qui existe n'est pas tout à fait adéquat non plus.

La raison pour laquelle je suggère que nous examinions sérieusement la base régionale des divisions est qu'elle n'a pas de fondement constitutionnel en vertu de l'article 22 et offre une tribune où nous pourrions atteindre l'égalité et nous administrer. Je ne suis pas hostile à d'autres modèles, dans la mesure où ils répondent aux critères d'indépendance durable et de proportionnalité qui ne nous ramènent pas accidentellement à une position ouvertement partisane. C'est une conversation que nous devons tous avoir.

Enfin, vous avez mentionné votre rapport, que j'attends avec impatience. J'espère que pas seulement le comité, mais que le Sénat en entier, agira rapidement pour examiner l'intention, car nous aurons manqué à notre engagement envers les sénateurs indépendants et la population canadienne si nous avons un beau rapport du comité qui propose des mesures pour améliorer grandement l'égalité et la proportionnalité, mais que nous disons au Sénat : « Il faut étudier ces questions plus en profondeur et en débattre, et nous aurons peut-être une motion en 2018. »

**Le sénateur Massicotte :** Merci, sénateur Harder, de vos déclarations. Je les ai trouvées excellentes. En fait, vous verrez que nous avons approuvé bon nombre de vos remarques — l'esprit qui les sous-tend, à tout le moins. Je ferai une brève observation sur les caucus régionaux, mais ma question porte sur un autre sujet. Je partage l'avis de mes collègues; j'ai certaines réserves concernant les caucus régionaux, mais l'idée n'est pas issue de l'origine de notre Constitution et de sa raison d'être. À ce moment-là, l'accent que l'on mettait sur les régions était très légitime. Les provinces n'avaient pas beaucoup de pouvoirs; il y avait un gouvernement très central, un gouvernement très fédéral du point de vue de la centralisation. Les choses ont beaucoup changé. Les premiers ministres ont énormément de pouvoir. Ils se font entendre haut et fort. Ils sont très bien organisés. Je ne pense pas qu'ils ont besoin de plus de protection. Je pense que le Sénat serait beaucoup plus utile pour aplanir ces différences dans l'intérêt national. Je pense que c'est ce que l'avenir nous réserve. Quoi qu'il en soit, je suis toujours désireux de participer à cette discussion.

Mais permettez-moi de vous parler un peu de ce que nous avons vécu avant notre départ en juin ou en juillet. Nous avons tenu d'excellents débats. Nous avons des divergences d'opinions avec la Chambre des communes et, comme vous l'avez mentionné dans votre déclaration, avec la Cour suprême. Nous sommes une Chambre complémentaire; nous ne sommes pas là pour faire concurrence à la Chambre des communes. Nous avons tenu cette discussion en quelque sorte lorsque nous relevions des différences et disions : « Où cela nous mène-t-il? ». J'aimerais connaître votre opinion et celle du gouvernement. Admettons que nous ne nous

what our real thoughts are. We propose amendments and send it back to the House of Commons, and let's say they agree with some and disagree with others, which was one case.

On what condition do we need to be satisfied to say, "Sorry, we really don't agree?" I presume that, if it is constitutional, I think you would agree that we simply can't accept it, or, if it is oppressive to a minority in a significant way, we simply can't accept it. At what point and on what condition do we hold our nose or not hold our nose and let the bill through in spite of our sincere, contrary opinion?

**Senator Harder :** It is a really good question, and it is alluded to with Senator Eggleton's comment about the House of Lords and suspensive veto.

In June, you'll recall I said that this will work better in practice than in theory, and I would like to, at least at this point, avoid a theoretical response. But I would suggest the following principles, at least, will guide the practice because I think that, getting into a constitutional restraint of the adjustment of the Senate's power, maybe a sessional order and inherent practice would be the way of doing it.

Political accountability flows through the other chamber, and the people of Canada will render their judgment on the direction of legislation through the behaviour and record of the government in the other chamber. I think that the Senate has every right, as the Prime Minister has said and as others have said, to improve, amend and otherwise deal with legislation and to form a view, and we have sent several bills back. The government made determinations with respect to some amendments and not accepting others, insisting on the original, and the Senate, in its wisdom, said, "We've made our point," essentially — I'm paraphrasing — and accepted the message that was sent.

I think that was the Senate working at its best, making a point and moving on. There has been talk of mechanisms such as conference, mechanisms such as dealing with suspensive veto. I think we should have some experience here and not necessarily run first to theoretical and legislative solutions. The final point I'd make is that you say, "Well, if it's constitutional, we clearly would." The problem is that, on a lot of things, there are differing constitutional opinions. It sounds really good when we say we're going to be defending the Constitution, but if there are differences, I'm not certain that we will be certain where there is constitutional difference. I agree with you with respect to minorities, but my reflection is on previous behaviour. The Senate did nothing in the face of the Japanese internment or various other ways in which minority rights have been trampled. Let's wrap ourselves up in some good practice before we congratulate ourselves on being defenders of minority rights. I

entendons pas sur la bonne approche à adopter. Nous présentons des amendements au projet de loi, car, autrement, personne ne sait vraiment quelles sont nos idées. Nous proposons des amendements et les renvoyons à la Chambre des communes qui, en approuve certains et en rejette certains, ce qui est survenu dans un cas.

Dans quelle circonstance pouvons-nous nous contenter de dire : « Désolés, mais nous n'approuvons vraiment pas »? Je présume que, si l'amendement est constitutionnel, vous conviendrez que nous ne pouvons tout simplement pas l'accepter ou, s'il porte grandement atteinte à une minorité, nous ne pouvons pas l'accepter. À quel moment et dans quelle circonstance nous résignons-nous ou pas à laisser passer le projet de loi même si nous sommes sincèrement de l'avis contraire?

**Le sénateur Harder :** C'est une très bonne question, et elle se rapporte à l'observation du sénateur Eggleton au sujet de la Chambre des lords et du droit de veto suspensif.

En juin, vous vous rappellerez que j'ai dit que cela fonctionnera mieux en pratique qu'en théorie, et j'aimerais, du moins pour l'instant, éviter de fournir une réponse théorique. Mais je dirais que les principes suivants, à tout le moins, orienteront la pratique, car je pense, en raison des contraintes constitutionnelles associées à l'ajustement du pouvoir du Sénat, qu'un ordre sessionnel et une pratique inhérente seraient la façon de procéder.

L'imputabilité politique passe par l'autre Chambre, et les citoyens canadiens rendront leur jugement sur le sort des mesures législatives par l'entremise du comportement et du bilan du gouvernement à l'autre Chambre. Je pense que le Sénat a parfaitement le droit, comme le premier ministre et d'autres l'ont dit, d'améliorer, de modifier et d'examiner des mesures législatives et de se faire une idée, et nous avons renvoyé à l'autre Chambre plusieurs projets de loi. Le gouvernement prend des décisions sur certains de ces amendements et en rejette d'autres, parce qu'il tient à la version initiale, et le Sénat, dans sa sagesse, a dit : « Nous avons fait valoir notre argument », — je paraphrase — et a accepté le message envoyé.

Je pense que le Sénat fonctionnait à son meilleur, lorsqu'il faisait valoir ses arguments et passait à autre chose. On a discuté de mécanismes tels que des conférences, des mécanismes pour se pencher sur le droit de veto suspensif. Je pense que nous devrions tabler sur notre expérience et ne pas forcément nous tourner directement vers des solutions théoriques et législatives. Le dernier point que je veux soulever, c'est que vous dites : « Eh bien, si c'est constitutionnel, nous l'approuverons clairement. » Le problème, c'est qu'il y a des opinions constitutionnelles divergentes sur de nombreux sujets. L'idée semble excellente lorsque nous disons que nous défendrons la Constitution, mais s'il y a des différences, je ne suis pas certain que nous saurons où se trouve la différence constitutionnelle. Je suis d'accord avec vous en ce qui concerne les minorités, mais je pense à ce qui s'est produit dans le passé. Le Sénat n'a rien fait lors de l'internement des Japonais et d'autres cas où les droits des

tend to be more pragmatic and hope that we exercise appropriate deference to an elected chamber at the same time as being clear about how we feel collectively about bills that come before us.

**Senator Massicotte :** If I were to summarize in my words what I think I heard, it is that, with rare exceptions, when the House of Commons refuses our amendments, we should hold our nose and pass it?

**Senator Harder :** I wouldn't necessarily say it as eloquently as that, but I think that there is a principle here. It's not holding our nose as much as deferring to political accountability.

**Senator Massicotte :** Same answer. Thank you.

**Senator Tkachuk :** My view is that one person's independence is another person's partisanship. I agree with you that we should be more independent, but at the same time I totally disagree with you as to the fact that we should not have an official opposition nor organize ourselves into political parties.

What you stated in the beginning is exactly what we do now. In other words, we have a Conservative caucus. When the next Parliament rolls around, the numbers will be different, and appointments to committees will be different. Chairs will be distributed differently. We've done that all the time. The fact is we have never had third parties in the Senate. There were just two of us. Now we've got, obviously, an independent caucus that calls themselves a caucus and organizes themselves as a caucus. So they are obviously going to be part of the equation and part of the redistribution. I had never heard from any senator in the place that they would not be part of the distribution or that they wouldn't be going on trips or that they wouldn't be part of the parliamentary associations. All they have to do is join and apply. But, if you don't have an opposition, who makes all the decisions? Who decides what the numbers are for committees? Who decides who goes on the trips? Who decides all that?

**Senator Harder :** I would assume, senator, that should the Senate adopt the structure that I've described, there would be discussion and accommodation amongst the organized groups to determine the proportionality and the individuals, but it would not be done on the basis of partisanship. It would be done on the basis, in my model, of regional organizational structures.

The other point I'd make is that you say that, in the next Parliament, you're willing to accommodate. I would think that's a little slow for the reality that by the next Parliament, as you've described it, by my calculation there would be 60 per cent

minorités ont été bafoués. Dotons-nous de bonnes pratiques avant de nous féliciter d'être des défenseurs des droits des minorités. J'ai tendance à être plus pragmatique et j'espère que nous témoignerons du respect qui s'impose à l'égard d'une Chambre élue tout en exposant clairement notre opinion collective au sujet des projets de loi dont nous sommes saisis.

**Le sénateur Massicotte :** S'il me fallait résumer en mes mots ce que je pense avoir compris, c'est que, à part quelques rares exceptions, lorsque la Chambre des communes refuse nos amendements, nous devrions nous boucher le nez et adopter le projet de loi?

**Le sénateur Harder :** Je ne le dirais pas nécessairement avec autant d'éloquence, mais je pense que nous avons ici une question de principe. Ce n'est pas tant se boucher le nez que s'en remettre aux personnes qui doivent rendre des comptes au plan politique.

**Le sénateur Massicotte :** C'est du pareil au même. Merci.

**Le sénateur Tkachuk :** Je suis d'avis que l'indépendance de l'un est la partisanerie de l'autre. Je suis d'accord avec vous pour dire que nous devrions être plus indépendants mais, parallèlement, je ne suis pas du tout d'accord avec vous que nous ne devrions pas avoir d'opposition officielle ou nous organiser en partis politiques.

Ce que vous avez affirmé au début est exactement ce que nous faisons maintenant. Autrement dit, nous avons un caucus conservateur. Dans le contexte du prochain Parlement, les nombres seront différents, tout comme les nominations aux comités. Les présidents seront répartis différemment. Nous avons toujours procédé ainsi. Le fait est que nous n'avons jamais eu de troisième parti au Sénat, seulement deux. Maintenant, de toute évidence, nous avons un caucus indépendant qui se donne le nom de caucus et qui s'organise comme un caucus. En conséquence, il est clair que ses membres entreront en ligne de compte et qu'ils feront partie de la redistribution. Je n'avais jamais entendu de sénateur dire que les indépendants ne feraient pas partie de la distribution, qu'ils n'iraient pas en déplacement ou qu'ils ne seraient pas membres des associations parlementaires. Tout ce qu'ils ont à faire maintenant est de présenter une demande. Cependant, en l'absence d'une opposition, qui prend toutes les décisions? Qui décide des nombres pour les comités? Qui détermine les personnes qui partiront en déplacement? Qui décidera de tout cela?

**Le sénateur Harder :** Je présume, sénateur Tkachuk, que si le Sénat adoptait la structure que j'ai décrite dans mon modèle, il y aurait des discussions et des accommodements entre les groupes organisés pour déterminer la proportionnalité et les personnes. Cela ne se ferait pas de façon partisane, mais plutôt en fonction de structures organisationnelles régionales.

L'autre argument que j'aimerais faire valoir est que vous dites qu'au cours du prochain Parlement, vous serez disposé à offrir des accommodements. Je pense que c'est un peu lent, car, selon mes calculs, au moment du prochain Parlement comme vous dites,

independents. Surely we can do better than that, in the short term, in terms of recognizing proportionality and equality.

**Senator Tkachuk :** That has happened. When the Conservatives got more appointments even though we didn't have a majority, the Liberals and Conservatives got together. They had a discussion. They redistributed some of the committees. They redistributed the numbers. That has been going on forever. There wasn't an impasse as far as the numbers were concerned. When there were more Conservatives, the Liberals saw the writing on the wall. We had discussions, and the committees were changed. I don't get what the problem is with the independents.

**Senator Harder :** The wall I see, senator, is that if we agree on the notion of proportionality — and I hear you saying that — we should make those adjustments, and we should make them sooner rather than later as an embrace of the direction in which the Senate definitely is going. Regarding the percentages that I referenced in my comments, the 17 per cent is before we get 24 new ones.

I think it would not be a felicitous story of Senate reform were we, several months from now, having representation that reflected the complete distortion of proportional allocation of seats on committees. And I hope that this body, as representative of all views in the Senate, can be the accelerator of such an impetus because I think it would stand us all in good stead to demonstrate — to bend over backwards in anticipation of different representation than presently or historically has existed.

**Senator Tkachuk :** Is it your wish to bring in legislation to ban the Conservative and the Liberal caucuses in the Senate?

**Senator Harder :** Absolutely not. I thought I was being nuanced. I was asked for my view.

**Senator Tkachuk :** You said you wanted — I'm asking if you want to get rid of official opposition. How do you want to do that?

**Senator Harder :** First of all, I didn't say we have to get rid of official opposition.

**Senator Tkachuk :** You did.

**Senator Harder :** I was asked my view as to whether, in the model I described, there is a requirement for an official opposition, and I gave my answer. Whether or not there is an official opposition is not for me to determine. It's for the collective of the Senate to determine and indeed, perhaps, even the leader of the Her Majesty's Loyal Opposition in the other chamber. So I am just one senator giving you my view.

**The Chair :** Look, if I may, it will be an interesting discussion, all of you, and it will be at a future date. Senator Greene, followed by Senator Wells.

60 p. 100 des sénateurs seront indépendants. Je suis certain que nous pouvons faire mieux, à court terme, pour tenir compte de la proportionnalité et de l'égalité.

**Le sénateur Tkachuk :** C'est arrivé. Lorsqu'on a augmenté le nombre de nominations conservatrices, même si nous étions minoritaires, les libéraux et les conservateurs ont eu une discussion. On a changé la composition de certains comités et les nombres. Cela s'est toujours fait. Il n'y a pas eu d'impasse en ce qui concerne les nombres. Lorsque les conservateurs étaient plus nombreux, les libéraux ont mesuré la gravité de la situation. Nous avons tenu des discussions, et les comités ont été modifiés. Je ne comprends pas en quoi les indépendants posent problème.

**Le sénateur Harder :** L'obstacle que je vois, sénateur Tkachuk, est que si nous convenons de la notion de proportionnalité — et c'est ce que je vous entends dire — nous devrions apporter ces ajustements et ne pas tarder à le faire compte tenu de l'orientation que prend vraiment le Sénat. En ce qui concerne les pourcentages dont j'ai parlé dans mes commentaires, les 17 p. 100 de sièges font allusion au nombre de sièges qu'occupent les sénateurs indépendants avant que nous accueillions 24 nouveaux sénateurs.

Je pense que la réforme du Sénat ne serait pas une réussite si, d'ici quelques mois, notre représentation reflétait une distorsion complète de l'allocation proportionnelle des sièges aux comités. Et j'espère que cet organe, qui est représentatif de tous les points de vue au Sénat, peut accroître cette force d'impulsion, car j'estime qu'il nous serait avantageux à tous de montrer... de nous mettre en quatre en attendant une représentation qui diffère de celle que nous avons actuellement ou que nous avons eue par le passé.

**Le sénateur Tkachuk :** Souhaitez-vous présenter un projet de loi pour interdire les caucus conservateur et libéral au Sénat?

**Le sénateur Harder :** Absolument pas. Je pensais être nuancé dans mes propos. On m'a demandé mon point de vue.

**Le sénateur Tkachuk :** Vous avez dit que vous vouliez... Je vous demande si vous souhaitez vous débarrasser de l'opposition officielle. Comment voulez-vous le faire?

**Le sénateur Harder :** Premièrement, je n'ai pas dit que nous devons nous débarrasser de l'opposition officielle.

**Le sénateur Tkachuk :** Oui vous l'avez dit.

**Le sénateur Harder :** On m'a demandé si, dans le modèle que je décris, une opposition officielle est nécessaire, et j'ai donné ma réponse. Ce n'est pas à moi de décider s'il doit ou non y avoir une opposition officielle. C'est au Sénat dans son ensemble qu'il revient de le déterminer et, en fait, peut-être même au leader de la loyale opposition de Sa Majesté à la Chambre haute. Je ne suis donc qu'un sénateur qui donne son point de vue.

**Le président :** Si je puis me permettre, cette discussion intéressante aura lieu à une date ultérieure. Nous entendrons maintenant le sénateur Greene, qui sera suivi du sénateur Wells.

**Senator Greene :** Thank you very much. Well done. Those are my two words. I particularly liked your eloquent defence and promotion of the concept of equality. That, to me, is the heart and maybe should be the organizing principle.

I have never been in favour, or a fan, of regional caucuses, quite honestly, and there are two reasons for this. One was mentioned by Senator Pratte, and I agree with his views on that. The other is that the Senate is a national institution, a federal one, and most of us, I think, tend to vote along the lines of what is best in the national interest, and I think that that's key. I think we have to do that and we have to keep doing that, and I do worry that if regional caucuses are created and expand their role, some of us, anyway, will stop doing that, and I think that's wrong.

However, you have moved me down the road toward accepting regional caucuses because you have said that they could be used only for administrative purposes. There are dangers in that, though; they could become a different creature over time. Maybe they won't, maybe they will, but if you're looking for a way to organize or administer, another vehicle could be an expanded role of the speaker. I think we ought to give some consideration to that idea.

**Senator Harder :** Let me respond to both aspects.

Senator, thank you for your comments. In my maiden speech I first raised the possibility of, perhaps, regional caucuses or other affinity groups. I have come to the position I articulated, which I thought we should consider — I have not said it must be — because I believe it is easy-to-understand, constitutional-based, equal in allocation of membership — with the exception of the North and we can talk about that — and that for administrative purposes and for ensuring equality and proportionality, it would be a device of giving no advantage to any one affinity group. But I do expect and would hope that there are ways in which senators organize across regional boundaries on policy issues. As I say, they might be permanent and they might be ad hoc, but that's where the cut and thrust of Senate legislative and other work will take place.

I've come to viewing it as the best alternative and the best option to preserve the notion and sustainability of equality over the longer term.

You asked, quite rightly, about the Speaker, and I didn't reference my views on the Speaker, but I share your implied instinct. I think that the Speaker ought to be specifically mandated to reflect the independence and equality of senators and to, in various ways, chair or lead our self-administration in that regard. That probably means we need to go to the notion of an elected Speaker so that whoever she or he is has the legitimacy to act in this fashion on behalf of the institution. That's another subject and one we need to reflect on further, but you're raising a very important point.

**Le sénateur Greene :** Merci beaucoup. Bon travail. Ce sont les deux mots que j'ai à dire. J'ai particulièrement aimé l'éloquence avec laquelle vous défendez et promouvez le concept de l'égalité. À mon sens, ce point est au cœur de la question et devrait peut-être même en être le principe organisateur.

Bien honnêtement, je n'ai jamais été en faveur des caucus régionaux et je ne les ai jamais admirés, et ce, pour deux raisons. Le sénateur Pratte en a mentionné une, et je suis d'accord avec lui sur ce point. L'autre est que le Sénat est une institution nationale, à l'échelon fédéral, et que la plupart d'entre nous, je crois, avons tendance à voter dans l'intérêt national, et je pense que c'est essentiel. J'estime que nous devons le faire et que nous devons continuer à le faire, et je crains que si on crée des caucus régionaux et on élargit leur rôle, certains d'entre nous arrêteront de le faire, et je pense qu'il ne faut pas.

Cependant, vos arguments ont réussi à me faire envisager d'accepter les caucus régionaux, car vous avez dit qu'ils pourraient ne servir qu'à des fins administratives. Cela présente certains dangers, cependant; ils pourraient changer radicalement au fil du temps. Peut-être que ce ne sera pas le cas, mais si vous cherchez une façon d'organiser ou d'administrer, vous pourriez songer à élargir le rôle du président. Je pense que nous avons intérêt à considérer cette idée.

**Le sénateur Harder :** Permettez-moi de réagir aux deux points.

Sénateur Greene, merci de vos commentaires. Dans mon discours inaugural, j'ai d'abord soulevé la possibilité de créer des caucus régionaux ou autres groupes affinitaires. J'en suis arrivé à la position que j'ai formulée et que, selon moi, nous devons envisager parce que je crois que c'est un modèle facile à comprendre, fondé sur la Constitution et qui prévoit une répartition égale des sièges — exception faite du Nord, et nous pouvons en parler — et qu'à des fins administratives et en vue d'assurer l'égalité et la proportionnalité, ce modèle permettrait de n'avantager aucun groupe affinitaire. Cependant, je m'attends à ce qu'il y ait — du moins je l'espère — des façons pour les sénateurs de s'entendre sur les questions de politique au-delà des frontières régionales. Comme je l'ai dit, il peut s'agir de mesures permanentes ou spéciales, mais c'est là que l'essentiel des travaux législatifs et autres du Sénat se fera.

J'en suis venu à le considérer comme la meilleure solution de rechange et la meilleure option pour conserver la notion d'égalité et en assurer la viabilité à long terme.

Vous avez demandé, à juste titre, des précisions concernant le président, et je n'ai pas donné mon opinion à son sujet, mais j'abonde dans le même sens que vous. Je pense que le président doit avoir pour mandat précis de refléter l'indépendance et l'égalité des sénateurs, et de présider ou de diriger, de diverses façons, notre auto-administration à cet égard. Cela signifie probablement que nous devons examiner la notion d'un président élu pour qu'il ou elle ait la légitimité d'agir de cette façon au nom de l'institution. C'est un autre sujet, sur lequel nous devons nous pencher plus longuement, mais vous soulevez un point très important.

**Senator Wells :** Thank you, Senator Harder, for appearing and giving us your views and thoughts. In some ways I think we have within our report a lot of solutions that are looking for problems. I think that a lot of the very good things that have happened in the Senate in recent years, and I have only been here in recent years, including our excellent debate on Bill C-14 and the independence of views that were presented, were not drawn down party lines at all. I think the debates we had under the previous Parliament were vigorous, and I know that in my case I consider myself a very independent senator; no one hands me my principles. I'm an independent senator affiliated with the Conservative Party.

I think that all those things have happened under the current evolving paradigm that the Senate has enjoyed for almost 150 years. So I wanted to make that comment.

Second, the Senate, as you know, can be used as a check on the superior powers of the executive, which essentially control the House of Commons because they are granted those powers by the individual members of the house. Without the Senate, or with the Senate as a group of 105 individuals, or perhaps 104 individuals with one representative, I know if I were Prime Minister I would be delighted at having one less thing to oppose me or to oppose my powers.

Could you comment on that? I think it's necessary to look beyond what we are discussing now, and what we've discussed over the last year or two at the Modernization Committee, and what is in our close view, which is the appointment of more independent or non-affiliated senators. We have to look at what the Senate has done very well over the last 150 years and our structure and what we will be able to do in the future.

**Senator Harder :** I take note of your first statement, and I have no comment to make on that, as it is absolutely your opinion.

I would have thought that history has told us that historically prime ministers were happiest when they had a majority in the Senate that did their bidding in a regular and predictable fashion. The path we are going down is not without risk to a prime minister and executive. But it is the best way to revitalize an institution that has a meaningful role in the legislative process, and I would compliment Prime Minister Trudeau for the initiative that he has taken both, as I have said in my comments, in providing an arms-length independent nomination process in collaboration, where provinces have desired to collaborate in those nominations, and to have removed his party caucus from the national caucus, by underscoring the institutional independence of our chamber versus the other chamber, by appointing a representative, not a leader, who is independent in origin, not partisan, and is supportive of and has not reacted in any hostile fashion to improvements of legislation or

**Le sénateur Wells :** Merci, sénateur Harder, d'être venu nous faire part de vos vues et de vos opinions. De certaines façons, je pense que notre rapport contient bien des solutions en quête de problèmes. Je crois que nombre de très bonnes choses qui sont arrivées au Sénat au cours des dernières années — je ne suis d'ailleurs ici que depuis quelques années —, dont notre excellent débat sur le projet de loi C-14 et les points de vue indépendants qui ont été présentés à cette occasion, ne suivaient pas du tout les allégeances politiques. Je pense que nous avons tenu de vigoureux débats dans le cadre du Parlement précédent, et je sais que dans mon cas, je me considère être un sénateur très indépendant; personne ne me dicte mes principes. Je suis un sénateur indépendant affilié au Parti conservateur.

Je pense que toutes ces choses sont arrivées dans le contexte du paradigme en évolution dont bénéficie le Sénat depuis 150 ans. Je tenais donc à formuler ce commentaire.

Deuxièmement, comme vous le savez, le Sénat peut servir de frein aux pouvoirs supérieurs de l'exécutif qui, grosso modo, contrôle la Chambre des communes, car ces pouvoirs lui sont conférés par les députés particuliers de la Chambre. Sans le Sénat, ou avec le Sénat en tant que groupe de 105 personnes, ou peut-être de 104 personnes et d'un représentant, je sais que si j'étais premier ministre, je serais ravi d'avoir une chose de moins qui s'oppose à moi ou à mes pouvoirs.

Pourriez-vous vous prononcer là-dessus? Je pense qu'il est nécessaire d'aller au-delà de ce dont nous discutons maintenant, et de ce dont nous avons discuté au cours de la dernière ou des deux dernières années dans le cadre du Comité sur la modernisation, et du sujet qui nous intéresse particulièrement, en l'occurrence, la nomination de sénateurs plus indépendants ou non affiliés. Nous devons nous pencher sur ce que le Sénat a très bien fait au cours des 150 dernières années ainsi que sur notre structure et ce que nous serons en mesure de faire à l'avenir.

**Le sénateur Harder :** Je prends note de votre première déclaration et je n'ai aucun commentaire à formuler à ce sujet, car c'est entièrement votre opinion.

J'aurais pensé que l'histoire nous aurait montré que, traditionnellement, les premiers ministres n'étaient jamais aussi heureux que lorsqu'ils avaient une majorité au Sénat qui obéissait à leurs ordres de façon régulière et prévisible. La voie que nous suivons n'est pas sans risque pour un premier ministre et son exécutif. Cependant, c'est la meilleure façon de revitaliser une institution qui joue un rôle significatif dans le processus législatif. Je félicite le premier ministre Trudeau pour l'initiative qu'il a lancée, comme je l'ai dit dans mes commentaires, à la fois en instaurant un processus de nomination indépendant en collaboration avec les provinces, et en dissociant le caucus de son parti du caucus national, chose qu'il a faite en soulignant l'indépendance institutionnelle de notre Chambre par rapport à l'autre Chambre, ainsi qu'en nommant un représentant plutôt qu'un leader, qui est indépendant au départ, et non partisan, et qui est favorable et ne s'est pas montré hostile aux améliorations

improvements that the Senate viewed as improvements of legislation that we sent back to the House of Commons.

That is a different paradigm than the historic paradigm and one that I welcome and I think independent-minded senators should welcome.

**Senator Wells :** On the question of regional caucuses, because that's where most senators have weighed in who have asked questions, the founding of the Senate was based on the equality of the regions. Atlantic Canada now has 30 Senate spots; so that would be an obvious inequality for Quebec, Ontario and the West.

If there was a regional caucus structure, you would have horse trading. When you have horse trading, when you want someone from Alberta who is not necessarily engaged on your Atlantic issue, you can get their vote by trading a principle. The essence of the Senate is that we have principles and we are not to be swayed by the politics of the day, and that would be a damaging occurrence for the Senate if we were to be presented with a paradigm where we were offered to trade our principles based on a vote.

**Senator Harder :** I hope there is no horse trading going on today.

**Senator Wells :** It's an interesting point because when you have two parties at the table discussing, like in a court, a prosecution and a defence, or a government and an opposition, everyone knows their positions. When you have 105, nobody knows their positions.

**Senator Harder :** I thought you were all independent.

**Senator Wells :** Absolutely, but you have your principles, and I align my principles but I don't sell my principles. Thanks.

**Senator Lankin :** I would say with respect to the question that Senator Tkachuk asked about what is the problem with the independents and there is the opportunity to evolve the formula as numbers change, in the process that independent senators went through in putting our names forward for committees where we all agreed in advance so that there were not competing numbers, I have been waiting to go on a committee and have been denied the opportunity because there are two independents there. Two is the maximum that the two political partisan caucuses have allowed us to have on committees, which is under-representative of our numbers on a proportional basis. There is a problem, and if it can be easily fixed, I'm not sure why it's taking the time it is. I would hope we could move to fix that. I appreciate that that's a possibility.

With respect to some of the things I have heard about, the independence and the role of partisan political caucuses, and this is a comment as well, I do believe it is possible to have a partisan

apportées au projet de loi ou à celles que le Sénat percevait comme des améliorations au projet de loi que nous avons renvoyé à la Chambre des communes.

C'est un paradigme qui diffère du paradigme historique. J'y suis favorable et je pense que les sénateurs à l'esprit libre devraient aussi l'être.

**Le sénateur Wells :** En ce qui concerne les caucus régionaux — car c'est le point que la plupart des sénateurs qui ont posé des questions ont soulevé — l'établissement du Sénat était fondé sur l'égalité des régions. Le Canada atlantique a maintenant 30 sièges au Sénat; ce serait donc une inégalité évidente pour le Québec, l'Ontario et l'Ouest.

S'il y avait une structure de caucus régional, il y aurait du marchandage, c'est-à-dire qu'il serait possible, en échangeant un principe, d'obtenir, par exemple, le vote d'un sénateur de l'Alberta qui n'est pas nécessairement concerné par une question relative à l'Atlantique. L'essence même du Sénat est que nous avons des principes et que nous ne sommes pas censés être influencés par les politiques de l'heure. Il serait très dommageable pour la Chambre haute qu'on nous présente un paradigme nous permettant d'échanger nos principes en fonction d'un vote.

**Le sénateur Harder :** J'espère qu'il n'y a aucun marchandage aujourd'hui.

**Le sénateur Wells :** C'est un argument intéressant, car lorsque vous avez deux parties qui discutent, comme dans un tribunal, avec un procureur et un avocat de la défense, ou un gouvernement et l'opposition, tout le monde connaît leurs positions. Quand vous avez 105 personnes, nul ne connaît leurs positions.

**Le sénateur Harder :** Je pensais que vous étiez tous indépendants.

**Le sénateur Wells :** Absolument, mais vous avez des principes, et j'harmonise les miens; je ne les vends pas. Merci.

**La sénatrice Lankin :** Je dirais en ce qui touche la question que le sénateur Tkachuk a posée concernant la nature du problème avec les sénateurs indépendants et le fait qu'il est possible de modifier la formule au fur et à mesure que les nombres changent, dans le cadre du processus que les sénateurs indépendants ont suivi et dans lequel ils ont donné leur nom pour faire partie de comités sur lesquels nous nous sommes entendus au préalable, si bien que les nombres n'étaient pas contradictoires, j'attends de siéger à un comité et me suis vue refuser la possibilité parce que deux indépendants y siègent déjà. Deux est le nombre maximal que les deux caucus partisans nous ont permis d'avoir en comité, ce qui n'est pas proportionnel à notre nombre. Nous sommes donc sous-représentés. Il y a un problème, et s'il est possible de facilement le régler, j'ignore pourquoi cela prend autant de temps. J'espère que nous pourrions voter pour qu'il soit réglé. Je crois comprendre que c'est une possibilité.

En ce qui concerne certaines des choses dont j'ai entendu parler, de l'indépendance et du rôle des caucus partisans — et il s'agit aussi d'un commentaire — je crois qu'il est possible d'avoir

affiliation or an ideological affiliation to a partisan base and behave as an independent. I spent some years as a partisan politician. I have spent more years operating in a non-partisan world in a number of organizations and places. But I think that's different than a caucus structure with whips and consequences for voting different from the caucus position.

I've seen that at play here before I arrived and since. I believe there have been senators who at different times have found themselves at odds with their own caucus and will take an independent position. That has happened, but I don't believe that all votes that have taken place have been where individual senators have aligned themselves with a caucus position, Senator Wells, because of their principles being aligned. I think there have been times where people have been asked, told and directed and have complied outside of how they would have liked to vote. Some people have withstood that pressure, and others at other times, for what can be very good reasons. I'm not denigrating. I'm just saying that has happened. I welcome discussion about an organizational basis for the Senate that is not based on a hierarchy of privilege, authority, resources and power to partisan-based caucus. I believe partisan-based caucuses and other affinity caucuses should continue, but it's about the allocation of power and resources.

That leads to discussion of an alternative, which we've heard over the years, and more recently in the public policy forum, and in your presentation today, Senator Harder, about divisional groupings. My first reaction when I heard that was discomfort, and it's for all the reasons people have said. There are really good reasons for us to be discomforted, and that might not mean it's the wrong solution. There has to be careful thought about the checks and balances put in place.

Senator Massicotte talked about the evolution of our country from those times, and it might be convenient as an organizing basis because of the history; but as Senator Massicotte said, the power of provinces, regions, it's a different time. I struggle because I've heard people say there could be multiple affinity groups, but if the resources follow the senator as opposed to caucus, maybe you can only be officially a member of one but you can go to the others, but if you change, then the resources get moved around.

All of that we have to discuss and work out. It feels chaotic, but sometimes good things can come out of chaos.

In your paper, you said you have considered other alternatives, and these are the ones you have come to. Other than partisan political caucuses and the divisional-based affiliations, what are the alternatives you've looked at, and why did you rule those out as options?

une affiliation partisane ou une affiliation idéologique à une base partisane et de se comporter en indépendant. J'ai consacré un certain nombre d'années à la politique partisane, mais j'ai passé plus d'années à travailler dans un monde non partisan au sein d'un certain nombre d'organismes et d'endroits. Cependant, je pense que cela diffère d'une structure de caucus avec des whips et des conséquences pour ne pas avoir voté avec le caucus.

Je l'ai constaté au Sénat avant d'y être nommée et depuis que j'y suis. Je crois qu'il est arrivé que certains sénateurs se retrouvent en désaccord avec leur propre caucus et qu'ils prennent une position indépendante. C'est arrivé, mais je ne crois pas que les sénateurs qui se sont rangés du côté du caucus, sénateur Wells, l'ont toujours fait parce que leurs principes étaient en harmonie avec ceux de leur caucus. Je pense qu'il est arrivé que des gens à qui on avait demandé, dit et ordonné de voter d'une certaine façon se plient à une décision non conforme à celle pour laquelle ils auraient voulu voter. Certaines personnes ont résisté à cette pression, et d'autres en ont fait autant à d'autres moments, pour des raisons pouvant être très valables. Je ne dénigre personne. Je ne fais que dire que c'est arrivé. Je suis ouverte aux discussions concernant une base organisationnelle pour le Sénat qui ne soit pas fondée sur une hiérarchie de privilèges, d'autorité, de ressources et de pouvoirs relatifs à un caucus partisan. Je crois que des caucus partisans et d'autres caucus affinitaires devraient continuer d'exister, mais tout est une question d'attribution de pouvoirs et de ressources.

Cela nous amène à parler d'une solution de rechange dont il a été question au fil des ans et, plus récemment, dans le cadre d'un forum public et de votre présentation d'aujourd'hui, sénateur Harder : les regroupements divisionnaires. Lorsque j'en ai entendu parler, ma première réaction a été d'être mal à l'aise, pour toutes les raisons que les gens ont évoquées. Il y a de très bonnes raisons pour lesquelles nous pouvons nous sentir mal à l'aise, et cela ne signifie peut-être pas que c'est la mauvaise solution. Il faut penser attentivement aux freins et aux contrepoids mis en place.

Le sénateur Massicotte a parlé de l'évolution de notre pays par rapport à cette époque, et cela pourrait être pratique comme base organisationnelle en raison du passé; mais comme il l'a mentionné, le pouvoir des provinces et des régions n'est plus le même aujourd'hui. J'ai du mal, car j'ai entendu des gens dire qu'il pourrait y avoir des groupes affinitaires multiples, mais si les ressources suivent le sénateur au lieu du caucus, peut-être que vous n'êtes officiellement membre que d'un seul caucus, mais que vous pouvez aller vers les autres. Cependant, si vous en changez, alors les ressources seront redistribuées.

Nous devons discuter de tout cela et trouver une solution. Cela semble chaotique, mais parfois, il découle de bonnes choses du chaos.

Dans votre document, vous indiquez avoir examiné d'autres possibilités, et celles que vous nous avez présentées sont celles que vous avez retenues. Outre les caucus politiques non partisans et les affiliations fondées sur les divisions, quelles autres possibilités avez-vous étudiées et pourquoi les avez-vous rejetées?

**Senator Harder :** Well, the other alternatives would be coexisting with partisan caucuses, a paradigm of independent caucus, self-declared independents, or people who would identify themselves as a free trade caucus or a social —

**Senator Cools :** There are so many of them.

**Senator Harder :** You could have any number, as long as obviously the rules provided for a minimum number, and as you say, you can't on Monday be on this caucus and Tuesday that caucus and Thursday that caucus. So there would have to be some rules of the game, some procedural stuff.

My concern about that is they would not have natural proportionality, and they could risk sustaining a partisan approach to the governance. Remember, I'm not talking about legislative; I'm talking about governance. That would be not felicitous to the institution's desire to have a representative and independent approach to self-government.

We should have those conversations. Mine is simply a suggestion that we take serious consideration of this model, and hopefully we can have, as our objective, a common objective of equality of senators, of proportionality of whatever that grouping system becomes and a degree of experimentation. The beauty is that we have an opportunity, given the circumstances that I've described, to refashion this institution.

**Senator Tkachuk :** Who protects the minority?

**Senator Harder :** Is that a question?

**Senator Tkachuk :** Who protects the minority?

**Senator Harder :** I'm looking to the chair.

**The Chair :** Just a minute. Hold it. Take it easy. Everyone has had an opportunity. Now we have a questioner, please.

**Senator Lankin :** Maybe because I'm an independent it's okay for a member of a political caucus to interrupt and take my questioning time. I promise not to do that to you. I just want to say that this discussion of these various options needs to take place in some organized fashion for us as a group, and it's not going to happen in two-hour bits around this table. It's taking very long for us to move forward. Having been afforded the opportunity by this committee to read the first report, I see progress, but I see very slow progress. I think that's a matter of all of the things that are on our table to do.

So I would ask, between the thinking you're doing in outside groups and this committee, please, find a way to convene the conversation about what these alternatives might be, including the status quo, and move people's knowledge and comfort level with different models ahead so that, at some point, we can take a decision.

**Le sénateur Harder :** Eh bien, il y aurait la coexistence avec les caucus partisans, un paradigme de caucus indépendants, des indépendants autodéclarés ou l'indication de son appartenance à un caucus de libre échange ou de vocation sociale...

**La sénatrice Cools :** Il y a beaucoup de possibilités.

**Le sénateur Harder :** Le nombre n'importerait pas, tant que les règles exigent un nombre minimal. Comme vous l'avez souligné, un sénateur ne peut faire partie d'un caucus le lundi, d'un autre le mardi et d'un autre encore le jeudi. Il faudrait donc établir des règles et des procédures.

Ce qui m'inquiète, c'est l'absence de proportionnalité naturelle. Cela risquerait de favoriser une approche partisane en matière de gouvernance. Souvenez-vous : je ne parle pas du pouvoir législatif, mais de la gouvernance. Cela ne cadrerait pas avec le souhait qu'a notre institution d'adopter une approche représentative et indépendante quant à l'autonomie gouvernementale.

Nous devrions débattre de ces possibilités. Je propose simplement d'examiner sérieusement ce modèle, en espérant que nous puissions avoir, conformément à notre objectif commun, une égalité des sénateurs, une proportionnalité du système de regroupement, peu importe ce qu'il deviendra, et une certaine mesure d'expérimentation. La beauté de la chose, c'est que nous avons une occasion de remodeler l'institution, compte tenu des circonstances que j'ai évoquées.

**Le sénateur Tkachuk :** Qui protège la minorité?

**Le sénateur Harder :** Est-ce une question?

**Le sénateur Tkachuk :** Qui protège la minorité?

**Le sénateur Harder :** Je regarde le président.

**Le président :** Juste un instant. Attendez. Restons calmes. Tout le monde a eu l'occasion de s'exprimer. Maintenant, quelqu'un pose des questions.

**La sénatrice Lankin :** C'est peut-être parce que je suis indépendante qu'un membre d'un caucus politique peut m'interrompre pendant ma période d'intervention. Je vous promets de ne pas vous faire le coup. Je veux simplement faire remarquer que ce débat sur les diverses possibilités devrait se dérouler de manière organisée, et ce n'est pas en deux heures, autour de cette table, que cela va se passer. Il nous faut beaucoup de temps pour avancer. Comme le comité m'a donné l'occasion de lire le premier rapport, j'observe un progrès, mais très lent. Je pense qu'il nous faut examiner l'éventail de possibilités qui sont présentées.

Je vous demanderais donc, entre la réflexion à laquelle vous vous adonnez hors d'ici et les séances du comité, de trouver un moyen d'orienter la discussion sur ce que ces possibilités pourraient être, y compris le statu quo, et d'informer les gens à propos des divers modèles afin qu'ils les apprivoisent pour que nous puissions, à un moment donné, prendre une décision.

**Senator Cools :** I'd like to welcome Senator Harder to this meeting, and I hope that your next one will not be as hard as this one for you.

**Senator Harder :** It will be harder.

**Senator Cools :** Your name is Harder.

I'm interested in a few things. You cited George Brown, and I'm a great fan of George Brown. Your quotation was partially, "On no other condition could we have advanced a step."

But that condition, it seems to me — and I have a copy of the quote because I did an op-ed, some years ago, on this very matter — what George Brown was referring to is the agreement that they came to to allow Quebec to have an equal number of senators. That was the equality that he's talking about, the equality of numbers of members in the Senate. The rest of the quote says, "Our Lower Canada friends have agreed to give us representation by population in the Lower House, on the express condition that they shall have equality in the Upper House." This is the old British mind and the old French Canadian mind operating. "On no other condition could we have advanced a step." So he's not talking there about everything in the world. They had reached a stage in the discussions where this was it, or everything was over. You know that they were in danger of being attacked by the U.S., so they scrubbed up their faces and went back to the table and got to agreement. So I think we should understand that that's what that means.

Contemporaneously, everybody is using the term "independent" to mean non-partisan or non-affiliated with a party, but, in constitutional terms, when you talk about senators' independence or judges' independence, judicial independence, you are not speaking about non-partisanship. The issue is always freedom from executive or Crown. We used to say Crown control. Independence means freedom to think without being put out of caucus because you did something that upset the leader; let's be quite frank.

I think, somehow or other, we keep getting lost in the use of the term "independent." I don't know what to do about that. But my concern is that the Senate, right now, is in a fractured state. Senators are fractured. They're fractured into so many groups. I have a suspicion that before time passes, before this process is completed, if it is a process, we will see more groups come out, more caucuses or groups or whatever you want, come out because right now we are in a place of no man's land or no woman's land, and it is not entirely clear what the next steps are. I'm very supportive of you, as you know, and as I said to you, I was born a Liberal. I was born in British Whigery and British Liberalism, so I have a lot of sympathy. I have more than a small interest in seeing Mr. Trudeau do well and succeed, but, at the same time, I just cannot see us change this, change that rule, change this one, change all of this, change here, there and everywhere. When you start to talk about changes that will require constitutional amendment, like the change to the Senate Speaker, remember that the Senate Speaker, in the Constitution, doesn't represent the

**La sénatrice Cools :** J'aimerais souhaiter la bienvenue au sénateur Harder à cette séance. J'espère que votre prochaine rencontre ne sera pas aussi difficile que celle-ci.

**Le sénateur Harder :** Elle le sera davantage.

**La sénatrice Cools :** Bonne chance, monsieur Harder.

Je m'intéresse à quelques points. Vous avez cité George Brown, dont je suis une grande admiratrice. Cette citation était la suivante : « Ce sont là les seuls termes possibles d'arrangement. »

J'ai une copie de cette citation, car j'ai écrit une lettre d'opinion sur cette question même il y a quelques années, et il me semble que George Brown faisait référence à l'entente intervenue pour autoriser le Québec à avoir un nombre de sénateurs égal à celui de toutes les autres provinces. Il parlait de l'égalité du nombre de membres du Sénat. Voici ce qu'indique le reste de la citation : « Nos amis du Bas-Canada ne nous ont concédé la représentation d'après la population qu'à la condition expresse qu'ils auraient l'égalité dans le conseil législatif. » C'est l'ancienne façon de penser britannique et française. « Ce sont là les seuls termes possibles d'arrangement. » Il ne parle donc pas de n'importe quoi. Les parties prenantes en étaient arrivées à un point où soit elles s'entendaient, soit tout était fini. Vous savez que le Canada risquait d'être attaqué par les États-Unis. Ils ont donc relevé leurs manches, ont repris les négociations et ont conclu une entente. Je pense donc que nous devrions comprendre que c'est là le sens de la citation.

De nos jours, tout le monde emploie le mot « indépendant » pour faire référence à une personne non partisane ou non affiliée à un parti. Du point de vue constitutionnel, cependant, quand on parle de l'indépendance des sénateurs ou des juges, ce n'est pas pour souligner leur neutralité politique, mais toujours pour faire référence à leur indépendance par rapport à l'exécutif ou à la Couronne. Nous parlions autrefois du contrôle de la Couronne. L'indépendance signifie que l'on peut exercer sa liberté de penser sans risquer de se faire éjecter du caucus parce qu'on a tenu des propos qui, soyons bien francs, ont irrité le leader.

Je pense que d'une manière ou d'une autre, nous nous égarons lorsque nous utilisons le mot « indépendant », et je ne sais que faire à ce sujet. Ce qui me préoccupe, toutefois, c'est que le Sénat est actuellement fragmenté et que les sénateurs sont divisés en de nombreux groupes. Je me doute qu'avant longtemps, avant que ce processus — si c'est bien ce dont il s'agit — ne soit achevé, d'autres groupes ou d'autres caucuses se formeront, parce que nous nous trouvons actuellement dans les limbes et que nous ne savons pas exactement en quoi consistent les prochaines étapes. Vous savez que je vous appuie entièrement, et comme je l'ai indiqué, je suis née libérale, dans le milieu de la philosophie whig et du libéralisme britannique. Je suis donc très sympathique à votre point de vue. J'aimerais vraiment voir M. Trudeau bien faire et réussir, mais d'un autre côté, je ne peux nous imaginer tout changer. Quand on envisage des changements qui exigeraient la modification de la Constitution, comme celui touchant le Président du Sénat, souvenez-vous que ce dernier, selon la Constitution, ne représente pas les sénateurs, mais bien le roi ou

senators. He represents the King or the Queen in the Constitution. In the House of Commons, their Speaker represents the house and the people. We have to be clear on some of these things.

I don't see any smart government that is going to want to open up the Constitution in the near future, that would want to go there in the near future. In my career, I've seen a couple of constitutional failures.

I'm just wondering if perhaps we shouldn't seek to confine ourselves to more plausible and more feasible changes, and one of which has already disappeared, which was the fearsome leaders, of the opposition or the government. I think people are quietly letting go of that, and I don't think we will ever see again another oppressive leader as we have seen in the past. I tell you, by God, I saw some oppressive ones.

I just want to say that we should set some limits to our imagination and to our time use on this. What is quite clear to me is that a new kind of thinking has to be applied, and I don't think we will be able to do it by saying, "Let's try this; let's try that. Maybe we can do this." I think we have to appoint a group of us to dig deep and to identify for senators, in terms that they can understand, the profound principles that are involved and which ones are changed and which ones, quite frankly, are permanent and necessary features to even call ourselves a senate or a parliament. I hope I've been helpful.

**The Chair :** Could you respond quickly?

**Senator Harder :** I'll respond quickly.

**Senator Cools :** You don't have to respond to everything; it's okay.

**Senator Harder :** Just on two points, though. I would posit that the changes that we should pursue are all non-constitutional. You raised, properly, the caveat with respect to the Speaker, but there is a way around that with creative imagination, just as there has been a way around an independent, arm's-length advisory process to the Prime Minister's prerogative to recommend appointments to the Senate to the Governor General. So, yes, no constitutional, required changes should be on the agenda. That's a conversation that we don't have enough time for.

The other comment I'd make is to take you up on the word "independent" because I think you're right in saying that we use it a lot and that we should have some clarity around it. I think it's multi-faceted. We are an independent chamber from the House of Commons.

**Senator Cools :** That's constitutional independence, right?

**Senator Harder :** Yes.

la reine. À la Chambre des communes, le Président représente la Chambre et la population. Nous devons bien comprendre les tenants et les aboutissants de ce dossier.

Je n'imagine pas qu'un gouvernement avisé veuille ouvrir la Constitution et entreprendre de telles modifications dans un proche avenir. J'ai assisté, au cours de ma carrière, à quelques échecs constitutionnels.

Je me demande simplement si nous ne devrions pas nous en tenir à des changements plus plausibles ou plus faisables. Nous avons déjà assisté à la disparition du redouté leader, que ce soit du côté de l'opposition ou du gouvernement. Je pense que les gens abandonnent tranquillement cette pratique, et je doute que nous voyions encore un autre leader dictatorial comme nous en avons vu par le passé. Mon Dieu, je peux vous dire que j'en ai connu qui étaient oppressifs.

Je veux simplement dire que nous devrions fixer des limites à notre imagination et au temps que nous accorderons à cette question. Il m'apparaît clairement qu'il faut penser autrement, et je doute que nous puissions y arriver en disant : « Essayons ceci, cela, ou peut-être ceci. » Nous devons, selon moi, former un groupe de sénateurs pour procéder à un examen approfondi de la question et présenter aux sénateurs, en termes qu'ils peuvent comprendre, les principes fondamentaux qui entrent en jeu, en précisant lesquels peuvent être modifiés et lesquels constituent, à dire vrai, des caractéristiques permanentes et nécessaires pour que nous puissions nous qualifier de Sénat ou de Parlement. J'espère avoir été utile.

**Le président :** Pourriez-vous répondre brièvement?

**Le sénateur Harder :** Oui.

**La sénatrice Cools :** Vous n'avez pas à répondre à tout.

**Le sénateur Harder :** J'aimerais toutefois répondre à deux points. Il me semble que des changements que nous devrions envisager, aucun ne concerne la Constitution. Vous avez souligné, avec justesse, le problème qui se pose relativement au Président, mais avec de l'imagination et de la créativité, il existe un moyen de le contourner, tout comme on a trouvé un moyen d'instaurer un processus consultatif indépendant pour remplacer la prérogative dont bénéficie le premier ministre de recommander des nominations au Sénat au gouverneur général. Les changements nécessaires que nous envisagerons ne devraient donc pas toucher la Constitution. Le temps ne nous permet pas d'en débattre.

Sachez en outre que je partage votre avis au sujet du mot « indépendant », car je pense que vous avez raison de dire que nous l'utilisons beaucoup. Il faudrait faire la lumière sur ce mot, qui présente bien des facettes. Notre Chambre est indépendante de la Chambre des communes.

**La sénatrice Cools :** Il s'agit d'une indépendance constitutionnelle, n'est-ce pas?

**Le sénateur Harder :** Oui.

**Senator Cools :** Good, okay.

**Senator Harder :** What we ought to regain is our independence from the executive. That too is an independence. There's an independence in how we choose to self-organize, appellation. Do you identify in a partisan sense or not? I guess those who don't identify in a partisan sense have been rather uncreative in thinking of how they should describe themselves; they're using the word independent. I see nothing wrong with that, and I would respect senators utilizing, in a group, the nomenclature that they would prefer. It doesn't suggest for a moment that others don't act independently, as you've described yourselves. But to use "non-affiliated" without consultation was a foolish exercise in frustration. It's defining a group by what they are not, and that's not, I think, the spirit of modernization and reform that this table should be about. So I share your issues around "independence," and we should be clear about what we mean on that. I think that there are some very valuable principles that we should be sharing.

**Senator Cools :** This notion of using regional caucuses as the modus operandi or as the entrance to everything else doesn't work either, because caucuses are secret societies. Formally, they have no existence.

**Senator Harder :** Let's say regional divisions. That's what the Constitution says.

**Senator Cools :** Everybody has been saying regional caucuses. But the Constitution doesn't say regional divisions. It says divisions. It just plain says divisions. There are hundreds of regions.

**Senator Eggleton :** You have regional caucuses in your paper.

**Senator Cools :** He said regional caucuses, but caucuses are secret societies intended to be that way.

**Senator Harder :** I wouldn't know. I'm not a member of one.

**Senator Cools :** It's a serious thing.

[Translation]

**Senator Tardif :** At this stage of the meeting, I will make a comment, as my questions have been asked by other senators and you have answered them, Senator Harder.

I would just say that I share the concerns expressed by a number of my colleagues over regional caucuses as an administrative and organizational principle, as you proposed in your presentation.

It is difficult for me to see how those caucuses could operate and how they could not harm the country's national interest. Several of my colleagues have raised the issue of provincial powers and the fact that they may harm the national interest. We make decisions on a number of matters, and we do so in the national interest of Canadians.

**La sénatrice Cools :** Bien, d'accord.

**Le sénateur Harder :** Il nous faudrait gagner notre indépendance par rapport à l'exécutif. C'est, là aussi, de l'indépendance, une indépendance nous permettant de choisir nous-mêmes notre organisation et notre appellation. S'identifie-t-on à un parti ou non? Je suppose que ceux qui ne le font pas ont fait preuve de manque d'imagination et se décrivent comme indépendants. Je n'y trouve rien à redire et je respecte les sénateurs qui utilisent, au sein d'un groupe, les termes qu'ils préfèrent. Cela ne signifie absolument pas que d'autres n'agissent pas de façon indépendante, comme vous l'avez vous-même souligné. Mais il était aberrant d'utiliser « non affilié » sans consultation, car on définit ainsi un groupe par ce qu'il n'est pas. Voilà qui ne cadre pas avec l'esprit de modernisation et de réforme qui devrait nous animer. Je partage donc votre avis au sujet du mot « indépendance », dont nous devrions éclaircir le sens. Nous devrions nous entendre sur certains principes très précieux.

**La sénatrice Cools :** L'idée d'utiliser des caucus régionaux comme mécanisme ou comme point de départ pour tout ne fonctionne pas non plus, car les caucus sont des sociétés secrètes, sans existence officielle.

**Le sénateur Harder :** Parlons de divisions régionales, alors. C'est ce que la Constitution indique.

**La sénatrice Cools :** Tout le monde parle de caucus régionaux. Il n'est toutefois pas question de divisions régionales dans la Constitution, mais de divisions, tout simplement. Les régions se comptent par centaines.

**Le sénateur Eggleton :** Vous parlez de caucus régionaux dans votre document.

**La sénatrice Cools :** Il parle de caucus régionaux, mais les caucus sont des sociétés secrètes conçues pour être ainsi.

**Le sénateur Harder :** Je l'ignore, puisque je ne fais pas partie d'un caucus.

**Le sénateur Cools :** C'est quelque chose de sérieux.

[Français]

**La sénatrice Tardif :** À ce point-ci de la réunion, je ferai plutôt un commentaire, car mes questions ont été posées par d'autres sénateurs et vous y avez répondu, sénateur Harder.

Je dirais simplement que je partage les inquiétudes exprimées par plusieurs de mes collègues concernant les caucus régionaux en tant que principe administratif et organisationnel, ce que vous avez proposé dans votre présentation.

Je conçois difficilement comment ces caucus pourraient fonctionner et comment ils ne pourraient pas être au détriment de l'intérêt national du pays. Plusieurs de mes collègues ont soulevé la question des pouvoirs des provinces et le fait que cela puisse nuire à l'intérêt national. Nous prenons des décisions sur plusieurs questions, et ce, dans l'intérêt national des Canadiens.

That said, I am completely open to us having further discussions on the principle of regional caucuses or regional divisions and, of course, on many other models this committee should consider. As for the independence and equity concepts and principles you promote, I fully support them.

[English]

**Senator Joyal :** It seems to me that one of the issues we have to address and canvass is the following, and I will put it into extremes : One would be that we would have 105 independent persons, totally independent, and each one would determine for himself or herself what is his or her position on a bill. Then, we would have another extreme, which would be that everyone has to belong to a party, and the party has a whip and a leader, and that leader gives the cue for how you will vote, and this is it. Mr. Chrétien was that. I speak of the old days that you have known very well. Mr. Chrétien said, in caucus, each bill, on a vote, is a question of confidence, and if you are in the caucus you support the bill. That was his position.

I strongly disagree with that position. I think it's not because I share the views of a group that seems to be leaning in one direction ideologically and that I'm ready to close my head and turn my brain off and say that everything the group does is perfect.

The key question is the independence of mind. That's what you have to say, and not the fact that you share with like-minded persons an ideological bent in relation to being more on the NDP's side, less on the Tories' side or more on the Liberals' side. If like-minded people group together to share the role and the responsibilities of debating — because that's what we are — we have to debate. That's the essence of our life here. If we debate, that means there will be a pro and a con. If we share the same views, we'll adjourn the house quickly on any bill. But if we are to debate, it means that somebody will have the job to oppose and show the weaknesses of the bill. It's easier done when it's like-minded people who share a common approach and can share their reflection in relation to a bill and say that, in that bill, I see three points or three weaknesses, and I think we should hammer in that direction.

It seems to me that we have to find a medium term whereby like-minded people are recognized as groups or as caucuses in relation to policy issues, because we're a political debating chamber. On the other hand, we have to maintain the independence of mind of the person and, as I said in my first question, not to submit or open that independence of mind to some kind of wheeling and dealing. Because there, we destroy what we have tried to achieve at the first stance. But not to oppose in principle, as being inimical to independence, the fact that like-minded senators group themselves and approach, in common, the

Cela dit, je suis tout à fait ouverte à ce que nous tenions d'autres discussions sur le principe des caucus régionaux ou des divisions régionales et, bien sûr, sur bien d'autres modèles qu'il revient à ce comité d'étudier. Quant au concept et au principe d'indépendance et d'équité que vous prônez, je les appuie complètement.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal :** Il me semble que nous devons, parmi les points qui nous occupent, résoudre la question suivante, que je vous exposerai en présentant les deux situations extrêmes. Le Sénat pourrait être composé de 105 membres totalement indépendants, chacun déterminant ce que serait sa position à l'égard d'un projet de loi. À l'autre extrême, tous les membres devraient appartenir à un parti; ce dernier ayant un whip et un leader, c'est le leader qui leur indiquerait comment voter, et voilà tout. M. Chrétien adhérerait à cette dernière approche. Je parle de l'époque que vous avez bien connue. M. Chrétien considérerait qu'au sein d'un caucus, chaque vote relatif à un projet de loi est une question de confiance; si on fait partie du caucus, on appuie le projet de loi. C'était là sa position.

Je ne partage pas du tout ce point de vue. Ce n'est pas parce que je partage les opinions d'un groupe qui semble pencher pour une orientation idéologique que je suis prêt à cesser de réfléchir et à dire que tout ce qu'il fait est parfait.

La question cruciale, c'est l'indépendance d'esprit. Il faut être indépendant d'esprit et non dire que l'on partage une orientation idéologique avec des personnes aux vues similaires aux siennes et que l'on penche davantage du côté du NPD, moins de celui des conservateurs ou plus du côté des libéraux. Si des gens aux vues similaires se réunissent pour partager des rôles et des responsabilités — car c'est ce que nous faisons —, il faut tenir un débat. C'est l'essence de notre vie ici. S'il y a débat, c'est qu'il y a un avis favorable et une position défavorable. Si nous partageons le même point de vue, la Chambre ajournerait rapidement ses travaux lors de l'examen des projets de loi. Mais si nous débattons d'une mesure, quelqu'un devra s'y opposer et en faire ressortir les faiblesses. C'est plus facile à faire en présence de gens qui partagent une approche commune et qui peuvent échanger leurs réflexions sur un projet de loi pour dire qu'ils y notent trois points ou trois faiblesses. Je pense que c'est dans cette voie que nous devrions nous diriger.

Il me semble que nous devons trouver un moyen terme permettant aux gens partageant des vues similaires d'être considérés comme des groupes ou des caucuses sur le plan des questions de politiques, car c'est de ces questions que notre Chambre débat. D'un autre côté, comme je l'ai souligné lors de ma première intervention, nous devons maintenir l'indépendance d'esprit des gens et ne pas soumettre cette indépendance d'esprit à une forme quelconque d'influence ou de manipulation, car sinon, cela détruirait ce que nous avons tenté d'accomplir initialement. Cependant, le fait que des sénateurs aux vues similaires se

study of bills and determine if on that bill there will be one, two or three points. At the end of it everyone is free to vote the way they want to vote, and so be it.

It seems to me that there is a way to reconcile, as I said, the bad experiences that we have had with the previous systems, whoever the leader is. I don't hammer on Mr. Chrétien more than Mr. Harper, or any other leader. The fact that like-minded people should be invited to group together and study bills in common, take positions and go into the rink to score points and pass the puck. That's the way we can live in the house in full respect of equality, and all that. I don't dispute that at all; I'm for that 100 per cent.

But the key issue is how we are going to organize the debate. That's why I rescinded the regional aspect. Not because of administrative issues but very soon, as some have said, you will have people asking to meet that regional caucus because it's a group of fishermen. And the Quebec people will say, "On the change to the electoral act, you have to vote as a group against the other bill." I don't see that it's going to be a nightmare.

Believe me, I have lived a national issue for 40 years of my life, and I have seen what it would have been to divide this house on a regional basis, whereby Quebec would have to be a bloc to always vote against the rest of Canada. That would be totally contrary to the nature of this country and where the regional tensions are so strong. You've talked about the NDP; I could talk about Quebec as strongly as the NDP. We have had two referendums to separate this province from the rest of Canada.

To come back to your point, the key is how we will recognize that like-minded people who share policy approaches can have their access to oppose and study the bill.

**Senator Harder :** Senator, I very much agree with you that we have to be a chamber of difference. I just don't believe that the definition of difference should be defined by the partisan basis of another chamber, which it is today.

**Senator Tkachuk :** According to the elections act, you can be a communist —

**Senator Harder :** My point is we have to absolutely protect the assurance that there is a debate of different views. I'm suggesting that that organizational structure for the contestation of views could be separated from how we organized ourselves.

**The Chair :** If I may, that will be the ongoing debate. If I could just make a comment, please. The committee, to be candid, has accomplished a great deal in three and a half months, from March through to the middle of June. Next Tuesday we will present to the Senate 21 recommendations, many of which

regroupent et abordent ensemble l'étude de projets de loi pour déterminer s'ils soulèveront à son sujet un, deux ou trois points ne s'oppose pas au principe d'indépendance. Au final, chacun est libre de voter comme il l'entend, et qu'il en soit ainsi.

Je considère qu'il existe un moyen de se réconcilier avec les mauvaises expériences que nous avons connues dans le cadre des systèmes précédents, peu importe l'identité du leader. Je ne blâmerai pas plus M. Chrétien que M. Harper ou un autre chef. Le fait est que les gens aux vues similaires devraient être invités à se regrouper et à étudier les projets de loi ensemble, à prendre position et à s'élancer sur la patinoire pour compter des buts et passer la rondelle. Voilà comment nous pouvons travailler à la Chambre en respectant entièrement l'égalité et toutes nos valeurs. Je ne remets pas cette approche en question; je l'approuve entièrement.

Mais le principal problème, c'est la manière dont nous allons organiser le débat. Voilà pourquoi j'ai rejeté les caucus régionaux. Ce n'est pas en raison de problèmes administratifs. Mais, comme certains l'ont fait remarquer, les gens ne tarderont pas à vouloir rencontrer le caucus régional parce qu'il s'agit d'un groupe de pêcheurs. Les Québécois diront : « Votre groupe doit voter contre l'autre projet de loi relatif à la modification de la loi électorale. » Ce sera un cauchemar.

Croyez-moi, je vis aux prises avec une question nationale depuis 40 ans, et j'ai vu ce que ce serait que de diviser notre Chambre en subdivisions régionales. Cela permettrait au Québec de faire bloc et de toujours voter contre le reste du Canada. Cela serait totalement contraire à la nature du pays, où les tensions régionales sont fortes. Vous avez parlé du NPD. Je pourrais parler du Québec aussi vigoureusement que ce parti. Le Québec a tenu deux référendums pour se séparer du reste du Canada.

Pour en revenir à votre point, il faut déterminer comment nous tiendrons compte du fait que les gens aux vues similaires qui partagent les mêmes approches au chapitre des politiques peuvent disposer d'un moyen pour s'opposer à un projet de loi et l'étudier.

**Le sénateur Harder :** Sénateur, je conviens parfaitement avec vous que nous devons être une Chambre différente. Je pense tout simplement que cette différence ne devrait pas être définie de façon partisane par une autre Chambre, comme c'est le cas aujourd'hui.

**Le sénateur Tkachuk :** Selon la loi électorale, on peut être communiste...

**Le sénateur Harder :** Ce que je veux dire, c'est qu'il faut absolument protéger la garantie qu'il y aura un débat entre les divers points de vue. Je propose que la structure organisationnelle permettant cette contestation soit distincte de la manière dont nous nous organisons nous-mêmes.

**Le président :** Il faudra continuer d'en débattre. Je souhaiterais donc formuler une observation, si vous le voulez bien. Le comité a, bien franchement, accompli énormément en trois mois et demi, de mars au milieu de juin. Mardi prochain, nous présenterons au Sénat 21 recommandations, en espérant qu'un grand nombre

hopefully will resolve some of the issues that were here today, and go to the Senate to be presented and debated. Pat yourselves on the back.

As chair, I like to hear the discussion and debate. It's exhausting, but you need to have an open and frank discussion. In that regard, Senator Harder, we thank you for coming. It was a spirited discussion, well-thought-out on your part and on the part of many of the committee members. It was very helpful.

(The committee adjourned.)

d'entre elles permettront de résoudre les problèmes soulevés ici aujourd'hui. Ces recommandations seront présentées au Sénat et débattues. Vous pouvez vous féliciter.

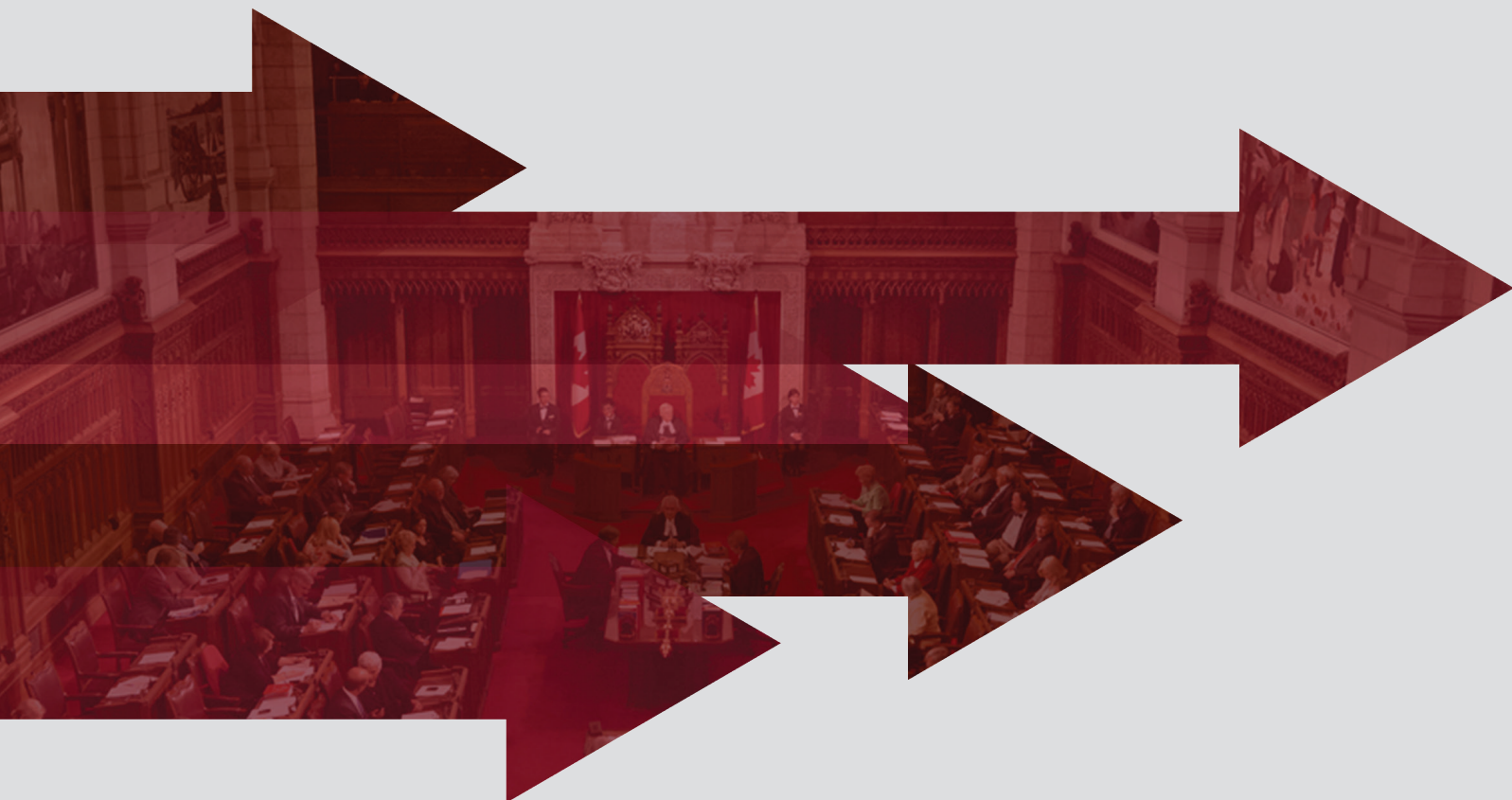
À titre de président, j'aime entendre les discussions et les débats. C'est épuisant, mais il faut tenir une discussion ouverte et franche. À ce propos, sénateur Harder, nous vous remercions d'avoir comparu. La discussion a été vive et a donné lieu à d'excellentes réflexions de votre part et de celle d'un grand nombre de membres du comité. Ces échanges nous ont été fort utiles.

(La séance est levée.)



# SENATE MODERNIZATION: MOVING FORWARD

OCTOBER 2016



## Report of the Special Senate Committee on Senate Modernization – Part 1

The Honourable Thomas Johnson McInnis, Chair  
The Honourable Serge Joyal, P.C., Deputy Chair  
The Honourable Elaine McCoy

The Honourable Anne Cools  
The Honourable Art Eggleton, P.C.  
The Honourable Linda Frum  
The Honourable Stephen Greene  
The Honourable Janis Johnson  
The Honourable Paul J. Massicotte

The Honourable Paul E. McIntyre  
The Honourable Carolyn Stewart Olsen  
The Honourable Scott Tannas  
The Honourable Claudette Tardif  
The Honourable David Tkachuk  
The Honourable David M. Wells

The Honourable Senators Peter Harder P.C. (or Diane Bellemare) - Ex-officio  
The Honourable Senators Claude Carignan P.C. (or Yonah Martin) - Ex-officio



SENATE | SÉNAT  
CANADA

*For more information:*

The Special Senate Committee on Senate Modernization  
The Senate of Canada  
Ottawa, Ontario  
Canada, K1A 0A4  
[MDRN@sen.parl.gc.ca](mailto:MDRN@sen.parl.gc.ca)

*Ce rapport est également offert en français*

## TABLE OF CONTENTS

|                                                                                      |      |
|--------------------------------------------------------------------------------------|------|
| EXECUTIVE SUMMARY .....                                                              | iii  |
| DEDICATION .....                                                                     | v    |
| LETTER FROM THE CHAIR AND THE DEPUTY CHAIR .....                                     | vii  |
| MEMBERS OF THE COMMITTEE.....                                                        | ix   |
| ORDER OF REFERENCE .....                                                             | xi   |
| LIST OF RECOMMENDATIONS.....                                                         | xiii |
| INTRODUCTION .....                                                                   | 1    |
| I. OVERVIEW AND MANDATE OF THE COMMITTEE .....                                       | 3    |
| II. THE SENATE’S PLACE IN CANADA’S PARLIAMENTARY DEMOCRACY .....                     | 5    |
| THE SUPREME COURT OF CANADA’S ANALYSIS OF THE NATURE AND PURPOSES OF THE SENATE .... | 5    |
| PRINCIPLES ADOPTED BY THE COMMITTEE IN GUIDING ITS STUDY.....                        | 7    |
| III. WHAT SENATORS DO – THE NATURE OF A SENATOR’S CONSTITUTIONAL ROLE .....          | 11   |
| THE SENATE AS THE EMBODIMENT OF THE FEDERAL PRINCIPLE.....                           | 11   |
| PARLIAMENTARY FUNCTIONS BROADLY DEFINED.....                                         | 11   |
| THE MODERN PARLIAMENTARY ROLES OF SENATORS .....                                     | 12   |
| IV. THE SPEAKER OF THE SENATE .....                                                  | 15   |
| BACKGROUND .....                                                                     | 15   |
| MODERNIZING THE PROCESS OF SELECTION OF THE SPEAKER.....                             | 15   |
| The Speaker <i>Pro Tempore</i> .....                                                 | 18   |
| V. INDEPENDENT SENATORS .....                                                        | 21   |
| CONTEXT .....                                                                        | 21   |
| THE SENATE’S RULES, PROCEDURES AND PRACTICES.....                                    | 21   |
| Recognized Parties and Caucuses .....                                                | 21   |
| Leaders and Whips of Recognized Parties and Caucuses .....                           | 22   |
| THE NATURE OF AN INDEPENDENT GROUPING .....                                          | 23   |
| HOW TO ACCOMMODATE THE GROWING NUMBER OF INDEPENDENT SENATORS.....                   | 25   |
| VI. RESPONSIBILITY TO DIVIDE OMNIBUS BILLS .....                                     | 27   |
| VII. REGIONAL REPRESENTATION .....                                                   | 29   |
| VIII. BROADCASTING.....                                                              | 31   |

|     |                                                                              |    |
|-----|------------------------------------------------------------------------------|----|
| IX. | ORDER PAPER PROCEDURES AND ORGANIZATION OF THE BUSINESS OF THE CHAMBER ..... | 33 |
|     | DAILY SCROLL NOTES .....                                                     | 33 |
|     | STOOD ITEMS .....                                                            | 34 |
|     | STRUCTURING OF THE ORDER PAPER .....                                         | 36 |
| X.  | QUESTION PERIOD .....                                                        | 37 |
| XI. | COMMITTEES.....                                                              | 39 |
|     | COMMITTEE MEMBERSHIP – THE CURRENT RULES AND PRACTICES.....                  | 39 |
|     | PROPOSAL FOR ALLOCATING COMMITTEE ASSIGNMENTS .....                          | 40 |
|     | OTHER OPTIONS .....                                                          | 42 |
|     | APPENDIX A – LETTER FROM SENATOR JOYAL TO THE AUDITOR GENERAL.....           | 43 |
|     | APPENDIX B – SURVEY SUMMARY .....                                            | 49 |
|     | APPENDIX C – LIST OF WITNESSES AND BRIEFS.....                               | 57 |

## EXECUTIVE SUMMARY

### Senate Modernization: Moving Forward Part I

The Senate is evolving but its core responsibilities remain unchanged.

Legislative oversight, independent thought, protecting individual rights and freedoms, and giving voice to Canadians at home and abroad — as well as those underrepresented in Parliament — remain essential features of the Senate. As complex public policy issues divide the country's elected leaders, Canadians more than ever need senators' capacity for sober second thought and evidence-based policy analysis.

To help the Senate fulfil these constitutionally-defined roles and to adapt to new realities, members of the Special Senate Committee on Senate Modernization have spent months studying how the Senate works and how it could improve.

In this first of what will be a series of reports, the committee has identified actions the Senate may take that can be implemented quickly to make the Senate more open, more inclusive and more effective.

These actions include:

- Televising Senate debates so Canadians can more easily see how senators bring value to Parliament,
- Updating committee membership rules so that senators who do not belong to a particular political party can more fully participate, and
- Establishing rules to divide identified omnibus bills so that they can be properly reviewed by committees.

This report shows how the Senate can act as an exemplary legislature in the 21<sup>st</sup> century.

## KEY RECOMMENDATIONS

The Senate should not work in the shadows — senators must be visible to Canadians so they can see the Senate's value.

To accommodate renovations to Centre Block, the Senate will move to the Government Conference Centre in 2018. **The committee recommends that the new Senate chamber be outfitted with the necessary equipment to broadcast or webcast Senate proceedings.**

The number of independent senators who are not affiliated with a political party is increasing but control over which senators are appointed to committees rests largely in the hands of senators who belong to recognized political parties.

To promote equality between senators, **the committee recommends adding a definition of “caucus” to Senate rules. A caucus would be a group of nine or more senators formed for a parliamentary or political purpose, or who are members of a political party.**

Caucuses would maximize their members’ participation in the work of the Senate, particularly in light of **the committee’s recommendation that each caucus have at least one representative on the Committee of Selection, the body that determines the makeup of Senate committees.**

The Speaker of the Senate has determining influence over proceedings in the Senate. Members of the committee believe senators are best placed to put forward the names of colleagues who are particularly diligent and respected.

While constitutional considerations restrict the Senate from changing the current process — in which the Governor General appoints a Speaker on the advice of the Prime Minister — **the committee recommends the Senate nominate up to five senators for consideration by the Prime Minister to recommend to the Governor General for appointment at the appropriate time.**

Legislative oversight and sober second thought are among the most valuable contributions senators make to Canadian governance.

Omnibus legislation obstructs this work. Bills jam-packed with disparate clauses cannot easily be referred to specialized committees where experienced senators provide necessary scrutiny.

Omnibus bills are opaque and undemocratic; they prevent the government from being held to account.

To defend the values of transparency and accountability, **the committee recommends the Senate develop a process to determine how omnibus bills ought to be divided into separate bills.**

## NEXT STEPS

The committee will continue to seek out ways for the Senate to modernize so it can better deliver the critical oversight and analysis that is expected of it.

A modern, independent-thinking and energetic Senate is essential to the proper functioning of Parliament. The recommendations contained in this report will guide the Senate towards achieving its potential in the 21<sup>st</sup> century.

## DEDICATION



In memory of

**The Honourable Pierre Claude Nolin**

1950 – 2015

Speaker (2014 – 2015)

Senator (1993 – 2015)

Just two weeks after the Supreme Court of Canada rendered its 2014 opinion, *Reference re Senate Reform*, the Honourable Senator Pierre Claude Nolin responded by saying “It may be status quo in terms of the Constitution, but the Senate’s institutional transformation must move forward.” He immediately proposed a Special Committee on Senate Modernization and reached out to others to join with him. This act was typical of Senator Nolin. Indeed, he devoted all the last years of his life to working collaboratively with other senators, sometimes challenging us, sometimes cajoling us, but always urging us forward. Sadly, Senator Nolin died before he could see his vision come to fruition. Nevertheless, we continue to be inspired by his passion for parliamentary excellence and his belief that we can renew the Senate for the 21<sup>st</sup> century. We therefore respectfully dedicate our report in memory of the Honourable Pierre Claude Nolin and his vision of the future.



## LETTER FROM THE CHAIR AND THE DEPUTY CHAIR

"A journey of a thousand miles begins with a single step."

Lao Tzo (Chinese philosopher)

Dear colleagues,

The Senate of Canada is undergoing a transformation.

The Special Senate Committee on Senate Modernization was given the task of providing guidance on transforming a 19<sup>th</sup> century parliamentary institution into one that would be equipped to meet the challenges of the 21<sup>st</sup> century. The desire of the Senate in constituting your committee was to initiate the process of change from within. Honourable colleagues on this committee have enthusiastically embraced this challenge and have worked together to bring forward a preliminary set of changes to the rules and practices of the Senate to start the process of modernizing the Senate. This report represents a first set of proposals which we are bringing forward to our colleagues for review and debate. Over the coming months, the committee members will continue its work and delve more deeply into some of the fundamental questions relating to how the Senate of Canada should improve its working to better serve Canadians.

For the members of the committee, the recommendations in this report are a call to action to all senators to begin a journey that Canadians expect of us in this period of transition. We look forward to debating, along with all our colleagues, these early steps on a long road ahead.

On behalf of the committee members, we would like to thank the committee's staff for their work. In particular, we would like to thank Sebastian Spano, the committee's analyst from the Library of Parliament and Daniel Charbonneau, the clerk of the committee. We also extend our thanks to the staff of the Subcommittee on Agenda and Procedure, Sandy Melo, Sebastien Payet, Gwendolyn Jarabek and Jeff Jarabek. Finally, we would like to express our appreciation to Lyne Héroux, Diane McMartin, Brigitte Martineau and all the staff in the Senate Administration for their ongoing support to the committee.

The Honourable Thomas Johnson McInnis  
Chair

The Honourable Serge Joyal, P.C.  
Deputy Chair



**MEMBERS OF THE COMMITTEE:**



The Honourable Thomas  
Johnson McInnis, Chair\*



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

**The Honourable Senators:**



Anne Cools



Art Eggleton, P.C



Linda Frum



Stephen Greene



Janis Johnson



Paul J. Massicotte



Elaine McCoy\*



Paul E. McIntyre



Carolyn Stewart Olsen



Scott Tannas



Claudette Tardif



David Tkachuk



David M. Wells

\*Members of the Subcommittee on Agenda and Procedure

**Ex officio members of the Committee:**  
The Honourable Senators



Peter Harder, P.C. (or Diane Bellemare)



Claude Carignan, P.C. (or Yonah Martin)

**Other senators who have participated  
from time to time in this study:**

The Honourable Senators Beyak, Cowen, Fraser, Gagné, Lankin,  
Oh, Omidvar, Pratte, Seidman and Sinclair

**Staff Members:**

Sebastian Spano, Analyst from the Parliamentary Information and  
Research Service of the Library of Parliament;  
Daniel Charbonneau, Committee Clerk



## ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Friday, December 11, 2015:

“The Senate resumed debate on the motion of the Honourable Senator Cowan, seconded by the Honourable Senator Fraser:

That a Special Committee on Senate Modernization be appointed to consider methods to make the Senate more effective within the current constitutional framework;

That the committee be composed of fifteen members, to be nominated by the Committee of Selection, and that five members constitute a quorum;

That the committee have the power to send for persons, papers and records; to examine witnesses; and to publish such papers and evidence from day to day as may be ordered by the committee;

That the committee be authorized to hire outside experts;

That, notwithstanding rule 12-18(2)(b)(i), the committee have the power to sit from Monday to Friday, even though the Senate may then be adjourned for a period exceeding one week; and

That the committee be empowered to report from time to time and to submit its final report no later than June 1, 2016.

After debate,

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

ATTEST

*Charles Robert*  
*Clerk of the Senate*

## ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, May 17, 2016:

“The Honourable Senator McInnis moved, seconded by the Honourable Senator Andreychuk:

That, notwithstanding the order of the Senate adopted on Friday, December 11, 2015, the date for the final report of the Special Senate Committee on Senate Modernization in relation to its study of methods to make the Senate more effective within the current constitutional framework be extended from June 1, 2016 to December 15, 2016.

After debate,

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

ATTEST

Charles Robert  
*Clerk of the Senate*

## LIST OF RECOMMENDATIONS

### MANDATE

The committee recommends:

#### **Recommendation 1**

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

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

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

#### **Recommendation 2**

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

#### **Recommendation 3**

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

### THE SPEAKER

The committee recommends:

#### **Recommendation 4**

That the Senate direct the Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament to develop a process within the *Rules of the Senate* by which senators may express their preference for a Speaker by nominating up to five senators as nominees for

consideration by the Prime Minister to recommend to the Governor General for appointment, and

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

#### **Recommendation 5**

That the Senate direct the Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament to recommend changes to the *Rules of the Senate* to permit the Speaker *pro tempore* to be elected by senators by secret ballot.

#### **Recommendation 6**

That the Speaker *pro tempore* be selected from a caucus or group that differs from that of the Speaker.

### **RULES, PROCEDURES AND PRACTICES**

The committee recommends:

#### **Recommendation 7**

That the Senate direct the Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament and the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration to draft amendments to the *Rules of the Senate* and the *Senate Administrative Rules* by 30 November 2016 respecting the following:

- Include a definition of "caucus" as follows:

A group of nine (9) or more senators, formed for parliamentary and/or political purposes, and where each senator has membership in not more than one such funded caucus at any one time; or

A group of nine (9) or more senators who are members of a political party registered under the *Canada Elections Act*.

- Replace the term "leader of a recognized party" with the term "leader or facilitator of a caucus or of a recognized party" wherever it appears in the *Rules of the Senate* and the *Senate Administrative Rules*.
- Each group of senators seeking recognition in the Senate have a leader or facilitator, or some other such individual who is charged with coordinating, directing or facilitating, as the case may be, the functioning of that group.

### **Recommendation 8**

That the Senate direct the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration to prepare amendments to the *Senate Administrative Rules* to provide all groups (caucuses) of senators with funding for a secretariat and research projects, regardless of whether the caucuses are organized with or without political affiliations.

## **OMNIBUS BILLS**

The committee recommends:

### **Recommendation 9**

That the Senate direct the Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament to develop a process in the *Rules of the Senate* by which omnibus bills are referred to an appropriate committee to determine whether and how an omnibus bill ought to be divided into several bills.

### **Recommendation 10**

That when the Senate refers an omnibus bill to a committee for such a determination, the Government and the House of Commons be informed of such referral and of any determination by a committee to sever an omnibus bill.

## **REGIONAL REPRESENTATION**

The committee recommends:

### **Recommendation 11**

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

### **Recommendation 12**

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

## BROADCASTING

The committee recommends:

### **Recommendation 13**

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

### **Recommendation 14**

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

### **Recommendation 15**

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

## ORDER PAPER

The committee recommends:

### **Recommendation 16**

That the Senate direct the Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament to develop and propose to the Senate amendments to the *Rules of the Senate* to change the *Order Paper* process, particularly the process for so-called “stood” items, in line with the six elements set out on pages 34 and 35 of the report.

### **Recommendation 17**

That the Senate direct the Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament to recommend amendments to the *Rules of the Senate* to restructure the *Order Paper* in a coherent and predictable manner such that:

- Bills are listed in numerical order, with Senate bills listed before House of Commons bills;
- Motions and inquiries are listed in numerical order; and
- Other items are listed in the order in which they were added to the *Order Paper*.

## QUESTION PERIOD

The committee recommends:

### **Recommendation 18**

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

### **Recommendation 19**

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

### **Recommendation 20**

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

## COMMITTEES

The committee recommends:

### **Recommendation 21**

That the Senate direct the Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament to amend the *Rules of the Senate* to change the process for determining the composition of the Committee on Selection and the composition of each standing committee, using the process set out below as the basis for such changes. The committee members leave it to the procedural experts to craft appropriate language to give effect to the objectives of the committee and the principles underlying the objectives.

#### STEP 1:

1. The Committee of Selection shall be composed of 8 to 12 members.
2. The leaders, facilitators or conveners, as the case may be, of all recognized political parties, caucuses or groups shall meet and agree on the size and proportional composition of the Committee of Selection.

3. The size and proportional composition of the Committee of Selection shall be determined within five sitting days of the commencement of a new Parliament or session of Parliament.
4. The composition of the Committee of Selection must adhere to the following principles or requirements:
  - All caucuses or groups must have a minimum of one representative;
  - As closely as possible, membership on the Committee of Selection shall be in proportion to each caucus's or group's standing in the Senate;
  - The leaders, convenors or facilitators, as the case may be, of each political party, caucus or group in the Senate shall be non-voting *ex officio* members of the Committee of Selection.

**STEP 2:**

Each caucus or group shall select according to a process of its choosing the senator or senators from among its caucus or group who will occupy a seat or seats, as the case may be, on the Committee of Selection.

**STEP 3:**

The leaders, facilitators or convenors of the two largest caucuses or groups in the Senate shall present a motion in the Senate setting out the size and the composition of the Committee of Selection based on the individual selections made by each caucus or group.

**STEP 4:**

1. The Committee of Selection shall determine the number of seats on each standing committee of the Senate to be allocated to the members of each caucus or group in proportion to that group's or caucus's standing in the Senate.
2. Each caucus or group shall select its nominee or nominees for membership to each committee by a process of its choosing.

**STEP 5:**

The Committee of Selection shall allocate the positions of chair, vice chair and third member of the steering committee for each standing committee, to members of each caucus or group in proportion to that group's or caucus's standing in the Senate (though not to any individual senator in that group or caucus). In any allocation, the chair and vice chair positions shall not be occupied by senators who are members of the same caucus or group.

It should be noted that the historic practice has been that certain chairs of committees, such as the Committee on National Finance, have been allocated to senators who are not members of the party in government.

**STEP 6:**

The Committee of Selection after having completed the membership of each committee, and having allocated chair, vice chair and third member positions of a steering committee to each group or caucus (though not the individual senators who will occupy those positions), in accordance with the choices made by each caucus or group, shall present a report on the full membership of each committee to the Senate.

**STEP 7:**

Each standing committee shall meet to elect its chair, vice chair and third member of its steering committee in accordance with the report of the Committee of Selection on the allocation of such seats, by secret ballot if contested.

**STEP 8:**

If the foregoing selection/election process results in opposition or government caucuses not being represented on the Subcommittee on Agenda and Procedure of a committee, the leader(s) or designate of the unrepresented caucus(es) will become ex officio members(s) of that subcommittee when they are considering government legislation.

**ONGOING**

The Committee of Selection will continue to meet as necessary during the session to recommend to the Senate any changes in the committee framework or membership after consultations with each caucus or group.



## **INTRODUCTION**

The Special Senate Committee on Senate Modernization is pleased to present Part I of an ongoing study of the rules, procedures and practices that guide how the Senate conducts parliamentary business and how senators perform their parliamentary functions. In this initial document, the committee provides a detailed examination of how the current rules, procedures and practices operate and then considers ways in which they may be modernized to strengthen what the Senate and senators do best: provide independent sober second thought as a complementary legislative chamber; provide an effective forum for regional concerns; reflect the diversity of Canada and Canadians in Senate studies, debates and inquiries; and protect individual rights and freedoms.

Subsequent reports will deal with additional elements of the modernization project, some of which flow from the concerns and proposals set out in this document. Presenting the issues and the modernization proposals in several phases will allow the committee to better focus its efforts. There was a strong desire on the part of senators generally to initiate the process of modernization, which understandably generated numerous proposals that are worthy of study. Senators were also keen to move forward without undue delay. Given the significant number of potential reforms, and the short timeline for reporting, the committee has chosen to present the first package of modernization proposals in this first phase.

It is noteworthy that the kind of reform contemplated in the order of reference constituting this committee has been characterized as “modernization.” This was a conscious choice of phrasing and it is significant in a number of respects. Firstly, the term acknowledges the reality that fundamental constitutional reforms will be difficult to achieve without some provincial involvement. Secondly, it reflects a strong desire on the part of the Canadian public as well as senators themselves to move forward quickly to initiate changes that are within the Senate’s power to implement. Thirdly, the term implies a recognition that traditional notions of how the Senate operates in discharging its parliamentary functions are being challenged and may no longer be suitable to meet the needs of a modern Senate.

In undertaking this study and in making the recommendations that flow from the study, the committee began by adopting what it considered to be the key principles that should guide a modernization effort. These principles serve to ensure that any recommendations for modernizing the Senate are not made in a vacuum and can provide the Senate with a coherent approach to modernizing the Senate. These principles reflect the constitutional foundations of the Senate, or the Senate’s place in the structure of the Constitution of Canada, and the purposes for which it was established. They also reflect the modern purposes of the Senate as the Senate has evolved to meet modern realities and challenges. The principles that the committee has adopted are:

- Sober second thought;
- Bicameralism;
- Independence;

- Democracy;
- Preservation of the rights and privileges of Parliament and Parliamentarians;
- Equality;
- Regional representation; and
- Minority representation.

Before proceeding to review the substantive areas for modernization, the committee reviews and clarifies the various roles played by the Senate and senators in Canada's constitutional democracy. The committee goes on to address a number of key areas the committee identified as requiring modernization. This report is structured as follows:

- Part I sets out the mandate of the committee and the general approach the committee has taken in its study;
- Part II explains the Senate's place and function in Canada's parliamentary democracy;
- Part III outlines the roles that senators perform in discharging their constitutional responsibilities;
- Part IV considers the need for modernization in relation to, and makes recommendations affecting, the office of the Speaker of the Senate as well as the Deputy Speaker;
- Part V addresses the reality of the growing number of senators who are not affiliated with a political party caucus in the Senate and proposes recommendations on how to accommodate them, including how independent senators may organize themselves into groups that have no connection to political parties;
- Part VI discusses approaches the Senate may consider in dealing with omnibus bills;
- Part VII makes recommendations on how the Senate may better fulfill its constitutional role of regional representation;
- Part VIII proposes ways to expand the broadcasting or webcasting of Senate proceedings;
- Part IX reviews some of the concerns senators have expressed on how chamber business is organized and conducted, and recommendations are made to modernize the process under the daily *Order Paper*;
- Part X proposes changes in relation to Question Period; and
- Part XI summarizes the rules around membership on committees, one of the key responsibilities for senators, and how these rules have the effect of excluding or limiting participation by independent senators on Senate committees. Recommendations are made in this part on revising the procedural and administrative rules in order that committee assignments may be distributed proportionately between non-affiliated senators and those affiliated with political party caucuses.

## I. OVERVIEW AND MANDATE OF THE COMMITTEE

The Order of Reference establishing this Special Senate Committee on Senate Modernization makes clear that the committee has a very broad mandate to consider all possible measures to modernize the Senate, short of changes that would require amendments under the general amending formula in the *Constitution Act, 1982*.<sup>1</sup> The committee's Order of Reference states:

That a Special Committee on Senate Modernization be appointed to consider methods to make the Senate more effective within the current constitutional framework;

The task that the committee has set for itself is to propose measures that are attainable within the Senate's own rules, practices, procedures and administrative processes. This mandate is broad enough to encompass a considerable number of areas for modernization. Nevertheless, the committee has carefully avoided delving into areas that are being addressed in other parts of the Senate and in other committees. This was done to avoid duplication and to enable other committees that are better equipped to deal with particular aspects of the modernization project currently underway in the Senate to perform their mandate. In particular, the modernization of the financial practices in the Senate is being spearheaded in the committee on Internal Economy, Budgets and Administration. This committee has been constituted, and has the mandate under the *Parliament of Canada Act*, to oversee the financial administration of the Senate. The Auditor General of Canada has made a series of recommendations to strengthen the financial administration practices in the Senate.<sup>2</sup> This committee, while acknowledging the need for the Senate to review and strengthen its financial controls, considers that the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration is best placed to deal with matters of financial administration given its mandate and its in-depth knowledge in these matters.

The committee notes that the Committee on Conflict of Interest for Senators, which administers the *Ethics and Conflict of Interest Code for Senators*, is charged with making recommendations in relation to ethics and conflict of interest. The work of this committee is highly specialized, and it works closely with the Senate Ethics Officer. The Special Committee on Senate Modernization has determined that any substantial ethics or conflict of interest issues are best left for the Committee on Conflict of Interest for Senators, again to avoid duplication and to enable the committee that is best placed to deal with these issues to exercise its mandate.

In addition, the Senate's administration continues to identify practices and procedures that can be improved upon or strengthened.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> *Constitution Act, 1982*, section 38. This provision requires the concurrence of Parliament and at least seven provinces representing at least 50% of all the provinces, in order to amend the Constitution of Canada.

<sup>2</sup> Auditor General of Canada, [Report of the Auditor General of Canada to the Senate of Canada: Senator's Expenses](#), June 2015.

<sup>3</sup> Senate of Canada, News Release, [Report of former Justice Binnie: Senators' Expenses](#), 21 March 2016.

In its study, the committee had the benefit of several important sources from which to draw inspiration and from which to develop the proposals for modernization which follow.

The first source is the Supreme Court of Canada's opinion in *Reference Re Senate Reform*, which has provided the committee with a modern interpretation of the functions and purposes of the Senate within Canada's constitutional "architecture," as the Court describes it.<sup>4</sup>

The committee was privileged to have the results of proposals generated by several conferences – proposals for modernization emanating from senators themselves. The first is the symposium organized by our colleague, the Honourable Senator Serge Joyal, P.C., held in January 2015 (Joyal Symposium).<sup>5</sup> The other is the series of working sessions organized by the Honourable Senators Stephen Greene and Paul Massicotte (Greene and Massicotte Working Sessions) held in October 2015.<sup>6</sup>

The committee also heard from a number of distinguished experts in the fields of democratic reform and constitutional law, reform of upper chambers, parliamentary practice, as well as a representative from the United Kingdom House of Lords who spoke on the unique grouping of independent peers, known as Crossbenchers.

Since Confederation, the Senate of Canada has functioned within the Westminster model that includes government and opposition representative roles. Nothing in this report assumes or advocates the elimination of this dynamic. Rather, the committee espouses solutions that allow all Senators – including unaffiliated, and those affiliated with political party caucuses and groups – to exercise independence in the discharge of their duties as parliamentarians.

The desire for change and modernization of the Senate is strong among senators, as demonstrated by the work of our colleagues who organized the Joyal Symposium and the Greene and Massicotte Working Sessions. There is also a strong appetite for change among Canadians in general. According to a survey conducted by Nik Nanos, nearly seven out of ten Canadians say that Senate reform is an urgent priority or a somewhat urgent priority. Voters not affiliated with a political party were most likely to say Senate reform was an urgent or somewhat urgent priority (77%) compared with partisan voters who were less likely to say so (66%), while swing voters fell in between these two groups (69%).<sup>7</sup> The survey results are provided in Appendix B.

---

<sup>4</sup> *Reference Re Senate Reform*, 2014 SCC 32 (*Reference Re Senate Reform*).

<sup>5</sup> *Working Together: Improving Canada's Appointed Senate*, December 2015 (Joyal Symposium).

<sup>6</sup> *Working Sessions on Senate Modernization Report*, December 2015.

<sup>7</sup> Nik Nanos, *Strong Majority want Independent Senators – Appetite for Free Votes on the Rise: Survey Summary*, April 2016.

## II. THE SENATE'S PLACE IN CANADA'S PARLIAMENTARY DEMOCRACY

### THE SUPREME COURT OF CANADA'S ANALYSIS OF THE NATURE AND PURPOSES OF THE SENATE

The Supreme Court of Canada on two occasions has had the opportunity to consider the nature, purposes and origins of the Senate and its place within Canada's constitutional democracy. The first occasion was in 1980 when the Court rendered its opinion in *Re: Authority of Parliament in Relation to the Upper House*. In its decision, the Court expressed the view that Parliament cannot unilaterally make alterations to the Senate that would affect "the fundamental features, or essential characteristics, given to the Senate as a means of ensuring regional and provincial representation in the federal legislative process" or that would affect its function as a house of sober second thought.<sup>8</sup> The importance of the Senate's purpose in regional and provincial representation within a federal state, underscored in the most recent Court opinion on Senate reform, is discussed below.

More recently, in *Reference Re Senate Reform*, the Court rendered opinions on the following reference questions from the Government of Canada:

- reducing the length of senators' terms of office;
- establishing an "advisory" election process for selecting nominees from a province for consideration for appointment to the Senate;
- abolishing the property ownership requirement for senators; and
- abolishing the Senate.<sup>9</sup>

The Court was asked for opinions on the process for amending the Constitution to achieve those potential reforms to the Senate. The overriding question was the degree of provincial consent required in the process of amendment.

The degree of consent generally depends upon the nature and significance of a proposed amendment and may include unanimity, two thirds of the provinces, one or some provinces, or none of the provinces (unilateral action by Parliament).

The Court's opinion was that, with the exception of abolishing the property requirement for senators (except for senators representing Quebec), Parliament required some provincial consent to amend the Constitution and unanimous consent to abolish the Senate.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> *Re: Authority of Parliament in Relation to the Upper House*, [1980] S.C.R. 54.

<sup>9</sup> *Reference re Senate Reform*, 2014 SCC 32 (*Reference Re Senate Reform*).

<sup>10</sup> For a useful summary of the Court's opinion, see J. Hunter, *Renovating Canada's Constitutional Architecture: An Examination of the Government's Democratic Reform Initiatives*, Paper Presented at the symposium, The State of Canada's Constitutional Democracy, organized by the David Asper Centre for Constitutional Rights, 26-27 February 2016.

A number of important elements of the judgment - those not involving the constitutional amending procedures - merit discussion because they have considerable relevance for the task of this committee. The Court affirmed a number of important principles that this committee has used for guidance in making the recommendations set out in this report.

The Court developed the foundational principle of the “architecture” of the Constitution. The basic elements of that architecture are: federalism, democracy, constitutionalism and the rule of law, and respect for minorities.<sup>11</sup> Within that architecture, the Court identified a number of important Senate roles or purposes, as an essential part of that architecture, including: as a complementary legislative body of sober second thought (paragraph 54); and, as a thoroughly independent body that could “canvass dispassionately the measures of the House of Commons” (paragraph 57).” Other roles developed over time: notably, representing the various regions of Canada as more provinces entered confederation and ceded legislative powers to the federal Parliament (paragraph 15). In addition, the Court observed that over time, the Senate came to represent groups that were under-represented in the House of Commons including ethnic, gender, religious and linguistic minorities and Aboriginal groups (paragraph 16).

Significantly, the Court in *Reference Re Senate Reform* draws from the 1980 judgment in *Reference Re Authority of Parliament in Relation to the Upper House* in articulating the so-called federal principle, or the purpose of the Senate within the federal structure of Canada’s democracy. In its conclusions on the constitutionality of legislation to change the method of selection of senators through so-called “consultative elections” and on changing the tenure of senators, the Court emphasized that changing the fundamental nature of the Senate would engage the interests of the provinces, and thus require substantial provincial consent under the general amending procedure in section 38 of the *Constitution Act, 1982*.<sup>12</sup> The Court more fully articulates the federal principle in *Reference Re Senate Reform*, extending it more broadly to the process of constitutional amendment. The Court made clear that any changes to the federal structure of the Constitution of Canada would require substantial provincial consent:

Changes that engage the interests of the provinces in the *Senate as an institution forming an integral part of the federal system* can only be achieved under the general amending procedure. Section 44 [the unilateral amendment procedure], as an exception to the general procedure, encompasses measures that maintain or change the Senate without altering its fundamental nature and role.<sup>13</sup> [emphasis added]

---

<sup>11</sup> For an elaboration of some of these principles, see, D. Smith, *Coming to Terms: An Analysis of the Supreme Court Ruling on the Senate*, 2014, (December 2015). The paper was presented to the Committee in conjunction with Professor Smith’s appearance before the Committee on 9 March 2016. See the transcript of the evidence: Proceedings of the Special Committee on Senate Modernization, Issue 1, No. 1, [Evidence](#), 9 March 2016.

<sup>12</sup> For examples of the Court’s concern for provincial interests see paragraphs 47, 63, 75, and 78 in *Reference Re Senate Reform*.

<sup>13</sup> *Reference Re Senate Reform*, para. 75.

## PRINCIPLES ADOPTED BY THE COMMITTEE IN GUIDING ITS STUDY

One of the important lessons that the committee draws from *Reference Re Senate Reform* is that any process of modernization through constitutional negotiation will pose significant challenges at the present time. Nonetheless, as senators have recognized, there is much that can be accomplished through the Senate itself taking the initiative to modernize its practices, rules and procedures and strengthen its essential features and its constitutionally-recognized roles and purposes.

The Court's opinion thus provides this committee with guidance in crafting its recommendations. The recommendations that follow are developed with a view to strengthening or furthering the purposes for which the Senate was created and the Senate's place within the Constitutional architecture, as articulated by the Supreme Court of Canada. The principles that this committee adopts in guiding its work are as follows:

### *Sober second thought*

Sober second thought is one of the purposes of the Senate identified by the Supreme Court of Canada and an essential characteristic of the Senate. It refers to the widely-recognized contribution that senators and the Senate bring to the review of legislation and generally to the broad range of subject-matter studies in which the Senate regularly engages. As the Court acknowledged, senators are expected to "canvass dispassionately the measures of the House of Commons," free from popular or electoral pressures.<sup>14</sup> Their ability to do so is also a function of their independence, being free of the constraints of having to seek re-election.

### *Bicameralism*

The Senate is a complementary chamber, not a rival to the House of Commons in the legislative process, and not a co-equal chamber.<sup>15</sup> As a complementary body, it is understood that the Senate should be respectful of the will of the elected members of the House of Commons who act on a popular mandate, and work in a spirit of collaboration in pursuing the national interest. This does not mean that the Senate should always defer to the House of Commons. It simply means that in discharging their parliamentary functions, senators do so with a view to improving legislation passed by the House of Commons, not obstructing it.

### *Independence*

Related to the principle of bicameralism and complementarity is the independence of the Senate. Independence has two aspects: independence of individual senators and independence of the Senate as an institution. It is through the constitutionally-protected independence of the Senate and senators that the Senate discharges its functions as a complementary legislative chamber.

---

<sup>14</sup> *Reference Re Senate Reform*, para.57.

<sup>15</sup> See the Court's analysis in *Reference Re Senate Reform* in which it articulates the principle of bicameralism, particularly at paragraph 58.

### *Democracy*

Democracy is one of the underlying foundational principles of the Constitution of Canada, as recognized by Canada's highest court. The Senate's role as a strong and effective chamber is essential in maintaining a vibrant democracy in Canada where individual rights and freedoms are maintained.

### *Preservation of the rights and privileges of Parliament and Parliamentarians*

Though not mentioned in *Reference Re Senate Reform*, parliamentary privilege is another foundational constitutionally-entrenched principle that is an essential component of parliamentary democracy. As expressed by the Subcommittee on Parliamentary Privilege of the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament, in its comprehensive study of parliamentary privilege in Canada, parliamentary privilege "enables Parliament to function effectively and efficiently without undue impediment."<sup>16</sup> The Supreme Court of Canada for its part affirms the role of privilege as a means of preserving "the fundamental constitutional separation of powers" between the executive, the courts and Parliament.<sup>17</sup> Parliamentary privilege thus is a central element in preserving an independent Parliament.

### *Equality*

By equality, what the committee is intending to convey is the principle that each senator is equal: equal with respect to his or her rights and privileges as a parliamentarian. This principle should be reflected broadly in the Senate's rules and practices.

### *The rule of law*

The rule of law is one of the underlying unwritten principles of the Constitution of Canada, as articulated by the Supreme Court of Canada in *Reference Re Senate Reform* and other judgments. The rule of law is expressed in a number of ways, but what this committee takes from the principle is that the law is supreme over government: it seeks to prevent the exercise of arbitrary power by government officials. The rule of law also serves to protect individuals and individual rights when government exercises its powers.

### *Regional representation*

Regional representation is one of the purposes for which the Senate was created. The Senate was intended to act as a counter-balance to proportionate representation of the provinces in the House of Commons. Since proportionate representation favours more populous provinces, the Senate is an important institution to enable smaller provinces to advance their interests and concerns. Regional representation is a key component of the federal principle to which reference was made earlier in this report.

---

<sup>16</sup> Senate of Canada, Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament, [A Matter of Privilege: A Discussion Paper on Canadian Parliamentary Privilege in the 21<sup>st</sup> Century](#), June 2015.

<sup>17</sup> See *Canada (House of Commons) v. Vaid*, 2005 SCC 30, para. 21.

*Minority representation*

One of the modern roles that the Senate has developed is to act as a forum for protecting minority interests, particularly aboriginal, gender, linguistic and ethnic minorities who have traditionally been under-represented in the House of Commons.



### III. WHAT SENATORS DO – THE NATURE OF A SENATOR’S CONSTITUTIONAL ROLE

#### THE SENATE AS THE EMBODIMENT OF THE FEDERAL PRINCIPLE

The nature of a senator’s role is founded in the purpose of the Senate’s creation. The Senate was intended to embody the federal principle, to which the committee has referred elsewhere in this report (see page 6). The federal principle reflects a key component of the negotiations that led to the confederating agreement. It was this agreement among the pre-Confederation provinces which made Confederation a possibility and a reality. The Senate was constituted to provide equal representation among the regions, irrespective of population and size. The Senate was a counter-balance to the elected House of Commons which was constituted by representation by population, known as ‘rep by pop’. The Senate’s purpose was to provide a “distinct form of representation for the regions that had joined Confederation,” and, to protect cultural and religious minorities in the province of Quebec through specific provisions of the *Constitution Act*.<sup>18</sup> It is this distinct form of representation that gives the Senate its unique character as a House of Parliament which draws upon the perspectives of senators from Canada’s distinct regions, thereby reflecting those regions and the concerns of minorities, as against the majority in the elected House of Commons.

The Supreme Court of Canada’s opinion in *Reference Re Senate Reform* underscored the enlargement of that role over time, be it in the composition of the Senate, now more reflective of the diversity and pluralism of Canada, and a broader concern for minority rights. All of this actuates the sensitivity, concern and respect Canadians feel for their rights and freedoms.

The Senate was thus constituted as an upper house in a federal state to reflect regional and minority interests. It was a unique institution at the time of Confederation, since there were no models upon which to draw. The House of Lords, the closest upper chamber model available at the time, was not constituted to represent regional interests, while the British House of Commons was established to serve a unitary state.

#### PARLIAMENTARY FUNCTIONS BROADLY DEFINED

The work of senators in discharging their constitutional functions generally falls within the rubric, “parliamentary functions.” Former Supreme Court Justice Ian Binnie, in his report to the Senate titled *Report of the Special Arbitrator*, is instructive in defining a senator’s parliamentary functions.<sup>19</sup> He takes a broad perspective, informed by the Supreme Court of Canada’s analysis, and by his thorough understanding of the Senate’s procedural, administrative and ethical rules. Justice Binnie’s analysis in support of a broad definition of a senator’s parliamentary functions is buttressed by a review of the quality, depth and diversity of the work of the Senate, particularly the “excellent reports” produced by Senate committees. For example,

---

<sup>18</sup> *Reference Re Senate Reform*, para. 15.

<sup>19</sup> Justice Ian Binnie, [\*Report of the Special Arbitrator on the Expense Claims Identified by the Auditor General in his Report Dated June 4, 2015\*](#) (undated, released 21 March, 2016) (Report of the Special Arbitrator). The report is available through the Senate portal.

specific mention is made of reports by the Social Affairs Committee (the so-called Kirby Report on health care and other reports on pharmaceuticals and mental health), the Banking Committee and the Human Rights Committee.<sup>20</sup> Justice Binnie also had the benefit of direct interviews with senators as well as written submissions, including submissions that Senator Serge Joyal, P.C. had made to the Auditor General of Canada, copies of which are included as an Appendix to this report. The broad perspective, reflecting the “richness and diversity of the Senate’s work” is expressed in the following passage:

Democracy would be ill-served by curtailing the good faith pursuit of what Parliamentarians consider to be the public interest even if a particular pursuit is regarded in some quarters (even within the Senate) as unimportant. Senators are expected to be independent, and it is that independence that gives the Senate’s work the richness and diversity that best serves its “Parliamentary function.”<sup>21</sup>

### THE MODERN PARLIAMENTARY ROLES OF SENATORS

What are the modern parliamentary functions of a Senator? Senator Pierre-Claude Nolin, who served in the Senate, including as Speaker, until his untimely death in 2015, elaborated in a series of inquiries he initiated in the Senate what he termed the multiple roles of a modern Senate. These roles are:

- Legislative;
- Investigative;
- Representing regions;
- Protecting minorities;
- Parliamentary diplomacy; and
- Promoting and defending public causes.

Commenting on the legislative role, Senator Nolin noted in his speech on 4 February 2014:

“The Senate calmly and independently proceeds to considering legislative proposals by using its effective and credible process for passing laws that are respectful of the ‘deliberate and understood wishes of the people’ on the one hand, and the constitutional law – and the rule of law that it underpins – on the other hand.”

In articulating the investigative role, Senator Nolin and other senators emphasized the complementary role the Senate plays in relation to the House of Commons. In a speech delivered in the Chamber on 1 April 2014, he stated the following:

“Far from competing with the lower chamber, the upper chamber complements the lower chamber’s work in many important ways, such as by conducting special studies.”

“Both when it is studying legislative measures and when it is conducting investigations, the Senate deliberates, sheds light on legislative arguments through debate, listens to

---

<sup>20</sup> *Ibid*, Part 4, para. 47.

<sup>21</sup> *Ibid*, Part 1, para. 15.

testimony and gathers a vast range of opinion from Canadians in all areas of activity and from every region of the country.”

Because of the independence that has been conferred on senators, the Senate can dispassionately and freely conduct its legislative function.

With respect to representing the regions, as the Supreme Court of Canada observed, there would not have been a union of provinces resulting in the creation of Canada as a nation were it not for the establishment of an upper chamber to provide a “distinct form of representation for the regions that had ceded a significant portion of their powers to a new federal Parliament.” In the modern context, the Senate draws together exceptional individuals from every region of the country providing it with diverse perspectives.

One of the principal ways the Senate protects minorities is through the vigorous application of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* to legislation and other government measures. The work of committees such as the Committee on Legal and Constitutional Affairs, the Committee on Human Rights and the Committee on Official Languages is widely recognized for the thorough analysis and in-depth review in the areas of civil liberties and human rights that is invariably found in their reports and studies.

Parliamentary diplomacy is an area where senators make important contributions on the international scene, effectively supplementing the Government’s international relations efforts. Senators promote Canadian values abroad, especially Canadian values in democracy, human rights and the rule of law, areas in which Canadian traditions are highly valued and recognized. In pursuing their diplomatic roles, senators also develop an extensive knowledge of the global context in which Canada and Canadians operate, and apply that expertise in their legislative and investigative roles.

Finally, because the Senate is independent from the Executive and from the House of Commons, senators are freer to raise sensitive issues of national importance and worthy public causes that may be somewhat controversial or ahead of public opinion. The Senate routinely takes a long-term, in-depth point of view on topics that ultimately provide a positive contribution to Canadian civil society.

Mr. Justice Ian Binnie came to a similar conclusion in his *Report of the Special Arbitrator*. At page 22, he said:

In summary, the Parliamentary functions of a Senator include:

- attending Senate sessions;
- sitting in committees and sub-committees;
- representing the people of the Provinces, regions or territories for which they were appointed;
- partisan politics;
- inquiring into, publicizing or promoting matters of public interest in their “Grand Inquest of the Nation” role;

- belonging to relevant parliamentary associations and interparliamentary groups; and
- pursuing other issues of public interest linked to their role as senators.<sup>22</sup>

The Senate's effectiveness in its various roles is demonstrated by the strong tradition of free debate, which the parliamentary privilege of freedom of speech grants to senators. The ability to debate freely is also a manifestation of the principle of independence. The quality of debate in the Senate is widely acknowledged, and an important reason why the Senate is so effective as a legislative chamber.

### **Recommendation 1**

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

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

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

### **Recommendation 2**

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

### **Recommendation 3**

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

---

<sup>22</sup> *Report of the Special Arbitrator*, p. 22.

## IV. THE SPEAKER OF THE SENATE

### BACKGROUND

The Speaker of the Senate is the presiding officer of Senate debates and presides over proceedings of the chamber, ruling on points of order and *prima facie* questions of privilege, as well as preserving order and decorum.<sup>23</sup> The Speaker ranks fourth in the Canadian Order of Precedence, after the Governor General, the Prime Minister and the Chief Justice of the Supreme Court of Canada.<sup>24</sup>

The Speaker performs various ceremonial and protocol functions, but he or she plays a minimal role in the administration of the Senate. With the exception of a brief period during the 41<sup>st</sup> Parliament, the Speaker has not recently presided over the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration, the body responsible for the management and administration of the Senate. This is in strong contrast to the Speaker of the House of Commons, who presides over the Board of Internal Economy and who effectively presides over the management of the House.<sup>25</sup>

The Speaker is appointed, and may only be removed, by the Governor General pursuant to section 34 of the *Constitution Act, 1867*, which states:

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

It must be highlighted that the Speaker is appointed under Royal Command. This fact is of more than symbolic importance. As the formal document setting out the Commission makes clear, the Commission confers trust and confidence in the individual who holds the office of Speaker and requires that person to act with loyalty, integrity and ability.<sup>26</sup>

By constitutional convention, the Governor General acts on the advice of the Prime Minister, whose advice is rarely, if ever, declined, making the Speaker a *de facto* appointee of the Prime Minister.

### MODERNIZING THE PROCESS OF SELECTION OF THE SPEAKER

The committee considers it important to provide some historical context to the issue of modernizing the process of selection of the Speaker to illustrate how the position has evolved over the years and to emphasize the difficulty in changing that process.

The role of the Speaker has evolved considerably over the years. The Speaker's role was patterned on the role of the Lord Chancellor in the House of Lords prior to reforms in 2005. The

---

<sup>23</sup> The Senate of Canada, *Senate Procedure in Practice*, December 2015, p. 25 (*Senate Procedure in Practice*).

<sup>24</sup> *Ibid*, p. 26.

<sup>25</sup> A. Barnes, et al, [Reforming the Senate of Canada: Frequently Asked Questions](#), Library of Parliament, Background Paper No. 2011-83, (Revised 12 September 2011), p. 31 (*Reforming the Senate of Canada*).

<sup>26</sup> *Senate Procedure in Practice*, Chapter 2, Appendix D, p. 37.

Lord Chancellor occupied several positions for the Crown including as a member of the Cabinet. Indeed, in the post-Confederation period, the Speaker was a minister without portfolio. During this period, the Speaker lacked the powers to enforce the *Rules of the Senate* (Rules), unless a matter of order was raised by a senator.<sup>27</sup>

A revision of the Rules in 1906 gave the Speaker some additional powers similar to those of the Speaker in the House of Commons. In 1991, the Senate gave the Speaker the power to act on his or her own initiative to preserve order and decorum and to enforce the Rules.<sup>28</sup>

The Speaker's current powers are codified in the Rules, particularly subrule 2-1, which provides:

**2-1 (1) The Speaker shall:**

- (a) preside over the proceedings of the Senate;
- (b) rule on points of order, the *prima facie* merits of questions of privilege and requests for emergency debates; and
- (c) preserve order and decorum.

The modern role of the Speaker is such that he or she has considerable influence over the conduct of proceedings in the Senate. In addition to the changes to the procedural rules noted above, the Speaker also has a deliberative vote, allowing the Speaker to vote at the same time as other senators. The speaker's rulings on procedural points, however, may be over-ruled by the Senate.<sup>29</sup> This is in sharp contrast to the Speaker of the House of Commons, who has only a tie-breaking vote, but whose rulings on procedural points cannot be over-ruled.

The trend has been towards an increasingly impartial and proactive Speaker, with senators relying on the Speaker to act fairly and judiciously in procedural matters.

The gradual progression of the Speaker from, in effect, an instrument of the Executive to an integral part of a modern legislative chamber, where the Speaker has considerable authority over the way business is conducted in the Senate, has led many to reflect on the role senators themselves have, or should have, in the process of selection of the Speaker.

In 2006, the Special Senate Committee on Senate Reform, in its First Report of October 2006 on the subject-matter of Bill S-4, identified other issues of Senate reform that needed to be addressed in the near future. The possible election of a Senate Speaker was one of them.<sup>30</sup>

There have also been a number of Senate public bills proposing a different selection process. In this Parliament, Bill S-213, An Act to amend the Constitution Act, 1867 and the Parliament of Canada Act (Speakership of the Senate) was introduced in the Senate by Senator Mercer on 9 December 2015.

---

<sup>27</sup> *Ibid*, p. 25.

<sup>28</sup> *Ibid*, p. 25. That authority is now found in Subrule 2-6(1).

<sup>29</sup> *Ibid*, p. 10.

<sup>30</sup> Senate, *Report on the subject-matter of Bill S-4* (October 2006).

More recently, senators who participated in the Greene and Massicotte Working Sessions were overwhelmingly supportive of the idea of having senators themselves become involved in the selection of the Speaker.

Developments elsewhere among Westminster parliaments lend further support for the idea of modernizing the process by which the Speaker is selected. In the House of Lords, the Lord Speaker has been elected by members of the House of Lords since 2006. Prior to 2006, the role of Speaker was performed by the Lord Chancellor, a prime ministerial appointee who occupied several other positions: senior judge, head of the judiciary in England, Wales and Northern Ireland, member of the Cabinet, as well as presiding officer in the House of Lords. The *Constitutional Reform Act, 2005* split these various roles – with the judicial elements being assigned to the Lord Chief Justice - and created the position of Lord Speaker.<sup>31</sup>

A number of arguments may be advanced in support of modernizing the method of selection of the Speaker:

- The Speaker is there to assist and support the Senate in performing its constitutional roles. The Speaker is not appointed as an agent of the executive branch of government, notwithstanding his or her appointment by the executive.
- By initiating the selection process for the Speaker, the Senate is expressing its independence.
- Mechanisms could be devised to enable the Senate to identify candidates for possible appointment as the Speaker without requiring a formal constitutional change. The Senate could advise the Prime Minister of its preferred candidate or candidates.<sup>32</sup>

Changing the method of selection of the Speaker such that the Governor General would no longer appoint a Speaker and the Prime Minister would no longer exercise a prerogative to recommend a senator for appointment, would require an amendment to the *Constitution Act, 1867*. The *Constitution Act, 1982*, which sets out the procedures for amending the Constitution of Canada, however, is silent as to which procedure is required to modify the method of selection of the Speaker. Consequently, there are competing views as to which formula ought to apply. According to some scholars, there are doubts as to whether Parliament has the capacity to amend section 34 of the *Constitution Act, 1867* unilaterally. They suggest that the concurrence of seven provinces representing at least 50% of the population of all the provinces would be required. Still others suggest that the unanimity procedure would be necessary.

For the purposes of this report, however, the committee need not engage in a detailed discussion of the constitutional considerations and competing viewpoints on this issue, since this committee is proposing an approach that would not involve a constitutional amendment.

---

<sup>31</sup> Meg Russell, *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived*, Oxford University Press, 2013, p. 35.

<sup>32</sup> *Reforming the Senate of Canada*, pp. 31-32.

The approach that the committee recommends involves the Senate initiating the process of selection. The committee proposes that the Senate adopt rules to enable the Senate to select a nominee or several nominees and to put forward their names to the Prime Minister. In this initial phase, the committee makes no specific recommendation on the mechanics of that process. The committee debated the merits of two processes: a process by which senators collectively select one or more candidates to become nominees of the Senate for consideration by the Prime Minister; and, a process by which each of the various groups in the Senate (political groups or groups of independents, concepts that are discussed in Part V of this report) put forth one or several candidates for nomination. Under either process the Senate as a whole would vote by secret ballot to select several nominees to recommend to the Prime Minister.

In the end, the committee decided that the precise mechanics of the process the Senate could develop to select its nominee or nominees for the Prime Minister's consideration would be left for a subsequent report. The committee was also cognizant of the fact that any process that the Senate would ultimately adopt would not likely be put into use immediately, but rather made available in the next Parliament.

The strength of the approach being proposed by this committee is that it would enable the Senate itself to express its views on who among its members has sufficient competence and the respect of senators to elicit their confidence. It is also a means for the Senate collectively and individually to exercise a degree of independence, reinforcing what the Supreme Court of Canada expressed as one of the fundamental characteristics of the Senate.

At the same time, the approach the committee proposes avoids the need for potentially complex and drawn out debates about which amending process is required to effect this change.

Finally, what the committee recommends closely parallels the process the Government has adopted for the Prime Minister to select senatorial nominees for recommendation to the Governor General to appoint to the Senate.

### **The Speaker *Pro Tempore***

The position of Speaker *pro tempore* (or deputy speaker) is not provided for in the Constitution of Canada, nor is it created by statute. Instead the Senate selects the deputy speaker in accordance with the Rules.<sup>33</sup> The Rules provide that the Committee of Selection shall prepare a report to the Senate within the first five sitting days of each session on its nomination of the Speaker *pro tempore*.<sup>34</sup> There was general consensus that the process for selecting the Speaker *pro tempore* be made more democratic. The committee discussed a proposal generated during the Greene and Massicotte Working sessions calling for a vote by secret ballot, which the committee endorsed.

---

<sup>33</sup> However, it is mentioned in the *Parliament of Canada Act*, R.S.C. 1985, c. P-1, paragraph 62.1(1) (b), for purposes of establishing the salary for the position.

<sup>34</sup> *Rules of the Senate*, Sub-Rule 12-2(1) (a).

**Recommendation 4**

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

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

**Recommendation 5**

That the Senate direct the Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament to recommend changes to the *Rules of the Senate* to permit the Speaker *pro tempore* to be elected by senators by secret ballot.

**Recommendation 6**

That the Speaker *pro tempore* be selected from a caucus or group that differs from that of the Speaker.



## V. INDEPENDENT SENATORS

### CONTEXT

According to a recent Nanos poll completed in April 2016, a “strong majority of Canadians (three in four) believe Senators should be less partisan and say they should be independent and vote independently of any party caucus.”<sup>35</sup>

The Senate is confronted with a new reality: an increasing number of senators are choosing not to affiliate themselves with or join a political party caucus in the Senate. This development is occurring alongside the Government’s new process for selecting senators to recommend to the Governor General for appointment to the Senate. The new process envisages that new appointees to the Senate will function in a less partisan manner in discharging their constitutional roles.

Already, the Governor General has appointed seven new senators recommended by the Prime Minister under the newly-implemented process, to serve in the Senate. As of the writing of this report there are 23 senators who consider themselves independent. A further 21 vacancies currently exist, and several more are anticipated over the coming year as senators reach the mandatory retirement age of 75. As a result, it is conceivable that as many as 40 senators will not be members of a political party caucus by the end of 2016, and over 50 will likely be in that position two years later.

Therein lies a challenge. The procedures and practices of the Senate as embodied in the *Rules of the Senate* (Rules) and *Senate Administrative Rules* (SARs) are effectively structured around the existence of two main political party caucuses. Many of the procedural responsibilities therefore fall within the influence of leaders of a political party caucus.

If the Senate is truly to take up the task of modernizing itself to account for contemporary realities, it is of crucial importance that it change its rules so that senators who are not affiliated with a political party caucus are given equal consideration in the Senate’s procedural and administrative rules and practices.

### THE SENATE’S RULES, PROCEDURES AND PRACTICES

#### Recognized Parties and Caucuses

As currently framed, the Rules and SARs focus primarily on the concept of recognized political parties. The Rules, for example, do not define “caucus” but do define “recognized party”, as follows:

A caucus consisting of at least five Senators who are members of the same political party. The party must have initially been registered under the *Canada Elections Act* to qualify for this status and have

---

<sup>35</sup> Nik Nanos, *Strong Majority want Independent Senators – Appetite for Free Votes on the Rise: Survey Summary*, April 2016.

never fallen subsequently below five Senators. Each recognized party has a leader in the Senate.<sup>36</sup>

The SARs, on the other hand, define "caucus" in part by reference to a leader of a recognized party, and in part by reference to political purposes, as follows:

"Caucus" means a group of members of Parliament, formed for political purposes, composed exclusively of or including Senators, and recognized as a caucus by a leader of a recognized party in the Senate.<sup>37</sup>

Chapter 5:04 of the SARs deals entirely with caucuses, again closely tied to the concept of a recognized party. Section 1 states:

- (1) The leader of a recognized party in the Senate may recognize as a caucus a group of members of Parliament formed for political purposes that include Senators or is composed exclusively of Senators.
- (2) Only groups recognized as caucuses under subsection (1) are caucuses for the purposes of the *Senate Administrative Rules*.

### Leaders and Whips of Recognized Parties and Caucuses

Another area that requires modernization is with respect to the leader of the recognized parties in the Senate, particularly the Leader of the Government and the Leader of the Opposition. These positions are recognized in the Rules. There is also a statutory basis for the existence of these positions: the *Parliament of Canada Act* recognizes the positions for the purpose of setting additional salaries,<sup>38</sup> and authorizes the two leaders to change the membership of the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration in accordance with the Rules, including during periods of prorogation or dissolution.<sup>39</sup>

The individuals who occupy these positions are accorded important rights in the Senate's procedural rules. For example, both leaders are members *ex officio* of the Committee of Selection as well as all standing and special committees, except the Committee on Ethics and Conflict of Interest for Senators and joint committees. They are also generally allowed longer speaking times than other senators, often unlimited speaking time.

The term "Leader of the Government in the Senate" is defined in the Rules, in Appendix I: "The Senator who acts as the head of the senators belonging to the Government Party." The Government Party is also a recognized party for purposes of the Rules. Similarly, "Leader of the

---

<sup>36</sup> *Rules of the Senate*, Appendix I, Terminology.

<sup>37</sup> *Senate Administrative Rules*, Chapter 6:01.

<sup>38</sup> *Parliament of Canada Act*, R.S.C. 1985, c. P-1, section 62.3

<sup>39</sup> *Ibid*, subsection 19.1(3).

Opposition in the Senate” is listed in the Appendix to the Rules as the “Senator recognized as the head of the party, other than the Government party, with the most Senators.”

The Rules also recognize the leaders of other parties in the Senate for various purposes, including: allocating speaking time (up to 45 minutes for debate);<sup>40</sup> and, agreements to allocate time for one or more stages of consideration of a government bill or other item of Government Business.<sup>41</sup> Finally, Appendix 1 sets out a definition of “Leader of any other recognized party in the Senate” as the “Senator heading any party in the Senate” other than the party supporting the Government or the largest party in Opposition.

Whips are also explicitly mentioned in Appendix 1 to the Rules, where the specific roles of whips are articulated. Whips are defined as the senators responsible for “the presence of an adequate number of senators” of the Government or Opposition, for purposes “such as quorum and the taking of votes.” Interestingly, only Government and Opposition whips are defined in the Rules, even though other recognized parties with their own whips may exist, as is currently the case.

These definitions are crucial to the way the business of the chamber and committee business are organized. Notably, speaking times for debates are apportioned such that the leaders of the Government and Opposition are allowed unlimited speaking time, while the leader of any other recognized party (or critic) is granted up to 45 minutes.<sup>42</sup> The process of reaching an agreement on allocating time for debate on government bills involves the representatives of the recognized parties.<sup>43</sup> The process of changing the membership of a committee requires a notice signed by either the Leader of the Government (or designate) or the Leader of the Opposition (or designate), or the leader of any other recognized party.<sup>44</sup> The rules around Question Period in the Senate provide that any Senator may ask a question of the Leader of the Government in the Senate.<sup>45</sup> And, government business is to be called in the order as determined by the Leader or Deputy Leader of the Government.<sup>46</sup>

More fundamentally, the practices in the Senate, as reflected in the procedural document, *Senate Procedure in Practice*, have developed so that much of the business of the Chamber, as well as committee business, is arranged by agreement of the leaders of the recognized parties in the Senate (or their designates), often referred to as “the usual channels.” The usual channels in Canada have generally excluded all but the leaders, deputy leaders and whips of the Government and Opposition.

## THE NATURE OF AN INDEPENDENT GROUPING

The House of Lords includes a large number of peers who are not affiliated with any political party. Some (approximately 23) are referred to as “non-affiliated.” A large number of other

---

<sup>40</sup> Rules of the Senate, Subrule 6-3(1)(a).

<sup>41</sup> *Ibid*, Sub-Rule 7-1(1).

<sup>42</sup> *Ibid*, Sub-Rule 6-3(1)(a).

<sup>43</sup> *Ibid*, Sub-Rule 7-1(1).

<sup>44</sup> *Ibid*, Sub-Rule 12-5(c).

<sup>45</sup> *Ibid*, Sub-Rule 4-8(1).

<sup>46</sup> *Ibid*, Sub-Rule 4-13(3).

peers (currently, 173), however, have organized themselves as a non-political grouping known as the Crossbench peers, or the Crossbenchers. The Crossbenchers have evolved as an organized grouping over a period of more than 50 years.<sup>47</sup> As such, they can offer some inspiration to the Senate of Canada, although the Senate will not have the benefit of 50 years to respond to its new reality. Within a short period of just three years, the Senate will likely be transformed into a chamber where a majority of its members will not be affiliated with any political party caucus.

As Professors M. Russell and M. Sciara note, Crossbenchers have “an identity associated with independence, although ... the boundaries of this are often far from clear.”<sup>48</sup> They are described as a grouping within the House of Lords. Although they have party-like features, they lack many of the attributes of a political party, particularly a whip and party discipline. The Crossbenchers have no unified point of view or common position on legislation. They serve in their individual capacities: they do not take official group positions on substantive public matters before the Lords.

Crossbenchers elect one Convenor. Lord Hope of Craighead, the current Convenor, was elected in September 2015. In his evidence before the committee, he explained his roles and responsibilities. His primary role is to act as a conduit of information between the Crossbenchers and the leaders or whips of the political parties. He meets with these individuals to discuss the arrangement of the business of the House and other matters of relevance to the Crossbenchers. Although not formally a member of the usual channels, the Convenor is consulted by the leaders of political parties and other groups on issues where the Crossbenchers’ views are sought or where Crossbenchers need to be represented. The Convenor is also an *ex officio* member of a number of key Lords committees including the Procedure Committee, the Privileges and Conduct Committee, and the Administration and Works Committee. On these committees, by convention, one or two other Crossbenchers are also assigned seats.

Another important role of the Convenor is to ensure that Crossbenchers are represented in proportion to their numbers on Lords committees, and to ensure they have a proportionate opportunity to ask questions and participate in debates.

A third key role for the Convenor is to select individual Crossbenchers for membership to committees. As Lord Hope explained, he will invite Crossbenchers to express a preference for committee assignments. He will consult with a small group of three Crossbenchers, who act as his advisors. Together they select Crossbenchers to sit on various committees based on a number of criteria, including: the relevant experience of the Crossbencher; whether a

---

<sup>47</sup> Its origins, however, go back much further in time. By the late 19<sup>th</sup> century, a sizeable number of peers who chose not to be affiliated with a political party chose to sit as independents in what is known as the crossbench area of the Lords chamber, hence the term “Crossbencher.” See Meg Russell, *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived*, Oxford University Press, 2013, p. 32.

<sup>48</sup> M. Russell and M. Sciara, “Independent Parliamentarians En Masse: The Changing Nature and Role of the ‘Crossbenchers’ in the House of Lords,” *Parliamentary Affairs*, Vol. 62, No. 1, 2009, p. 34 (Russell and Sciara).

Crossbencher has sat on a particular committee before; and whether a new member of the Crossbencher group ought to be given an opportunity to sit on a committee to gain experience. Another factor he may consider is past attendance at committee meetings by a Crossbencher seeking an appointment to a committee.<sup>49</sup>

Although the Convenor exercises no authority over Crossbenchers in a way that party leaders might exercise authority over a parliamentary caucus, he does play a leadership role, particularly with respect to preserving the essential features, or the integrity, of the Crossbenchers – i.e. that they remain unaffiliated with any political party. In particular, the Convenor ensures that Crossbenchers remain truly independent, in the sense that they do not belong to a political party or caucus or are active in partisan politics. In addition, he plays a gatekeeper role for other peers seeking to join the Crossbenchers.

### **HOW TO ACCOMMODATE THE GROWING NUMBER OF INDEPENDENT SENATORS**

It is estimated that there are over 50 rules or sub-rules that would be affected if the terms “Leader of the Government,” and “Leader of the Opposition,” as well as the current focus on just two political parties in the Rules, were to be revised. Proposing changes to these Rules will require much detailed analysis by the procedural experts in the Senate, particularly senators who serve on the Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament. The members of this committee have determined that this task should be left to those experts.

The task instead is to recommend substantive changes that would achieve some broad and principled objectives. The committee is guided in this respect by five principles:

1. Equality of senators;
2. Proportionality;
3. Fair share of the workload amongst senators;
4. Independence of voting; and
5. Democracy.

The committee observes that the business of the Senate requires a degree of predictability, certainty and clarity. More important, it depends upon the active participation of all senators. The committee is primarily concerned that unaffiliated senators have sufficient support from the Rules and SARs to perform their roles responsibly and effectively. At the same time, the Committee is cognizant of the fact that some degree of coordination is essential. There was concern expressed about the proliferation of small groups or caucuses of senators. The committee is mindful of this prospect as it has implications for funding of groups and allocation of committee assignments. The underlying concern here is the effect such a proliferation may have on the predictability, clarity and certainty with respect to the Senate’s procedural rules and practices. In addressing this issue, one option to consider is a higher threshold for establishing a caucus or a group for purposes of standing and recognition in the Senate.

The other concern is that a group should be more than a loose affiliation of senators. It should have some structure, direction and coordination. The committee does not wish to recommend a

---

<sup>49</sup> Proceedings of the Special Committee on Senate Modernization, Issue 1, No. 2, [Evidence](#), 18 April 2016

particular kind of organization for a group of senators who are not affiliated with a political party caucus. The committee would leave it to the group of senators involved how they want to organize themselves. The committee fully appreciates that we are in a period of evolution and it is to be expected that independent senators may feel uncertain as to how their group will function within the new framework of rules, and will be searching for models that will work best for their particular group. Therefore, the committee sets out an approach in the recommendations below that will allow senators ample scope to determine how best to organize themselves to maximize their participation in the work of the Senate and fully discharge their constitutional functions.

Finally, in upholding the long-standing and effective tradition of our House of Parliament, the Senate has been and is comprised of senators who propose and those who oppose; those senators who are associated with a recognized party under the *Canada Elections Act* and who have the greatest number of senators who are not government supported shall be the opposition.

#### **Recommendation 7**

**That the Senate direct the Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament and the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration to draft amendments to the *Rules of the Senate* and the *Senate Administrative Rules* by 30 November 2016 respecting the following:**

- **Include a definition of "caucus" as follows:**

**A group of nine (9) or more senators, formed for parliamentary and/or political purposes, and where each senator has membership in not more than one such funded caucus at any one time; or**

**A group of nine (9) or more senators who are members of a political party registered under the *Canada Elections Act*.**

- **Replace the term "leader of a recognized party" with the term "leader or facilitator of a caucus or of a recognized party" wherever it appears in the *Rules of the Senate* and the *Senate Administrative Rules*.**
- **Each group of senators seeking recognition in the Senate shall have a leader or facilitator, or some other such individual who is charged with coordinating, directing or facilitating, as the case may be, the functioning of that group.**

#### **Recommendation 8**

**That the Senate direct the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration to prepare amendments to the *Senate Administrative Rules* to provide all groups (caucuses) of senators with funding for a secretariat and research projects, regardless of whether the caucuses are organized with or without political affiliations.**

## VI. RESPONSIBILITY TO DIVIDE OMNIBUS BILLS

The committee engaged in a lengthy discussion of the practice of Government omnibus bills and was unanimous in the view that omnibus bills should be restricted to purely financial or budgetary measures. The crux of the concern for senators is when omnibus bills include financial or budgetary measures together with measures that are more appropriate as separate pieces of legislation. Omnibus bills of this nature are problematic in many ways: they compromise the ability of a legislative chamber to hold governments accountable; they are a challenge for parliamentarians to properly scrutinize legislation, depriving Parliament of the opportunity to identify and correct any flaws in the legislation; and they make it difficult for legislators to properly respond to inquiries from constituents and the public about the legislation.<sup>50</sup> A major concern expressed by members of this committee is that omnibus bills that contain financial and non-financial measures cannot be referred to specialist committees where senators with particular expertise can bring that expertise to bear at committee stage.

It is widely understood that there are few restrictions on the Senate's powers in the legislative process. One fundamental restriction is that money bills may only be introduced in the House of Commons and may not originate in the Senate.<sup>51</sup> In addition, under section 47 of the *Constitution Act, 1982*, the Senate only has a suspensive veto, effective only for six months, over resolutions to amend the Constitution of Canada. Otherwise, the Senate is equipped with broad authority to deal appropriately with bills originating in the House of Commons. In fact, the Senate has on many occasions amended money bills.<sup>52</sup> The House of Commons has on occasion accepted these amendments, while at other times it has objected. Where the Commons chooses to accept Senate amendments to money bills, it waives this financial prerogative, or privilege, but asserts that the decision to do so does not constitute a precedent. It has also been pointed out that the House of Commons has accepted Senate amendments to financial bills without asserting its privilege.<sup>53</sup>

It was observed by members of this committee that the Senate has already dealt with omnibus bills that combined financial and non-financial elements in creative ways that amount to severing or dividing these bills. One technique employed by the Senate in 2001 involved simply approving the finance or budgetary elements of an omnibus bill with non-financial elements, while voting down the non-financial elements. The bill so voted was sent to the House of Commons. The House of Commons concurred in the amendments, while the Government resurrected the parts of the bill that were voted down and re-introduced them in a new bill.

---

<sup>50</sup> A. Dodek, *Omnibus Bills, Constitutional Constraints and Legislative Liberations*, Paper presented to the Symposium on the State of Canada's Constitutional Democracy, David Asper Centre for Constitutional Rights, University of Toronto, Faculty of Law, February 2016, p. 7 (Dodek). See also M. Bédard, *Omnibus Bills: Frequently Asked Questions*, Library of Parliament, Publication No. 2012-79, 1 October 2012, pp. 5-6.

<sup>51</sup> *Constitution Act, 1867*, section 53.

<sup>52</sup> Dodek, p. 19.

<sup>53</sup> A. O'Brien and M. Bosc, *House of Commons Procedure and Practice*, 2<sup>nd</sup> Ed. (Ottawa/Montreal: House of Commons/Éditions Yvon Blais, 2009), p. 111.

Before doing so, the Senate sent a message to the Commons of its intention to vote down parts of the bill while approving the financial portions.

Another, more direct, example is the experience with Bill C-10, An Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals and firearms) and the Firearms Act, in the second session of the 37<sup>th</sup> Parliament. In that case, the Senate sent two orders of reference to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs: one referring the bill to the committee, the other to divide the bill into two bills. The committee divided the bill into Bill C-10A, An Act to amend the Criminal Code (firearms) and the Firearms Act, and Bill C-10B, An Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals).<sup>54</sup> It is noted that the Government supported the procedure.

The committee further notes that several Westminster parliaments, notably Australia and New Zealand, have amended their procedural rules to limit the use of omnibus bills.<sup>55</sup>

The committee expresses its strong desire to see the Senate be more assertive in using its powers to more effectively scrutinize omnibus bills. To this end, it proposes that a process be formalized under which omnibus bills be referred to an appropriate subject-matter committee (Standing Senate Committee on Finance, in the case of omnibus bills containing financial measures) to determine whether and how to sever a bill that requires separate study for several committees.

#### **Recommendation 9**

**That the Senate direct the Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament to develop a process in the *Rules of the Senate* by which omnibus bills are referred to an appropriate committee to determine whether and how an omnibus bill ought to be divided into several bills.**

#### **Recommendation 10**

**That when the Senate refers an omnibus bill to a committee for such a determination, the Government and the House of Commons be informed of such referral and of any determination by a committee to sever an omnibus bill.**

---

<sup>54</sup> Senate of Canada, Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, [Second Report](#), 28 November 2001.

<sup>55</sup> J. Hunter, *Renovating Canada's Constitutional Architecture: An Examination of the Government's Democratic Reform Initiatives*, Paper Presented at the symposium, The State of Canada's Constitutional Democracy, organized by the David Asper Centre for Constitutional Rights, 26-27 February 2016.

## VII. REGIONAL REPRESENTATION

Regional representation is one of the modern purposes of the Senate, recognized by the Supreme Court of Canada.

The committee had the benefit of a number of sources including the Greene and Massicotte Working Sessions Report, the Joyal Symposium Report and the evidence of some of the experts appearing before the committee, in setting out recommendations in this area.

First the committee notes that in the Greene and Massicotte Working Sessions, there was broad-based consensus for informal "regional caucuses" to meet from time to time. The Joyal Symposium highlighted the importance of the Senate as a body providing parliamentary representation for the regions as well as minorities.

The committee also heard from one of its expert witnesses – Professor Paul G. Thomas – who suggested that one way to give effect to the principle of regional representation was to establish a committee on regional affairs with four subcommittees.

The committee recognizes the importance of the principle of regional representation, a principle that is often acknowledged in the abstract, but less often in practice. It is the committee's desire to see this principle incorporated throughout the Senate's practices and procedures. This may be accomplished in a variety of ways, without the need to formally create a committee on regional affairs. Committee members provided various examples of how regional interests could be represented and the regions could be given a greater voice in the work of the Senate.

The idea that the committee considers most fruitful and most likely amenable to quick implementation is to require all committee studies and reports to consider the regional impacts of bills and government measures, where appropriate and relevant.

Committees should have sufficient funding to travel to all regions of Canada in studying legislation with regional impacts or doing subject-matter studies on issues with regional concerns, where these issues are significant or important. This proposal would serve a second purpose: providing the Senate with the opportunity to be more visible to Canadians, giving Canadians a greater appreciation of the work senators do.

### **Recommendation 11**

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

### **Recommendation 12**

**That the Senate direct the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration to make available sufficient funds for committees to travel to all regions of the country**

when studying bills with potential regional impacts or when considering issues with potential regional impacts where significant or important.

## VIII. BROADCASTING

There was unanimous agreement that the Senate should be more visible to Canadians if it is to be seen as relevant to the lives of Canadians. Modernization, accountability and accessibility would be hollow principles if the Senate continued to do its good work in the shadows. It is crucial that Canadians have every opportunity to observe senators in their roles as legislators and representatives of the regions and of minorities. The Canadian public needs to see the Senate in action not only to benefit from the quality work and the sober second thought that senators are known for, but also to be able to scrutinize the Senate collectively and individually.

Expanding the Senate's capabilities to communicate with the public through broadcasting and webcasting, and other means of communication has been an ongoing concern of senators for many years. Various obstacles have been raised which have prevented the Senate from moving forward to expand the broadcasting of Senate proceedings. The biggest obstacle has been funding to equip the Chamber with television cameras, and an arrangement with broadcasters to carry Chamber proceedings.<sup>56</sup>

This committee is of the view that the obstacles that have existed to making the Senate more visible and accountable by expanding the reach of the Senate to Canadians should be removed. An opportunity presents itself at the moment. The Centre Block on Parliament Hill will be part of a multi-year restoration of buildings on Parliament Hill. During this period, the Senate must move its Chamber to the Government Conference Centre (GCC). The committee recommends that the Senate's temporary Chamber in the GCC be equipped with broadcasting equipment to enable the broadcasting of Chamber proceedings. This will occur in 2017.

In coming to this recommendation, the committee weighed the costs and the benefits of equipping the existing Chamber for the remainder of the period that the Senate is occupying its current Chamber. The committee considers that it would not be a good use of public funds to equip the current chamber only to have to remove the equipment when the Chamber is relocated. The committee heard evidence from Senate officials who explained that these costs, in the neighbourhood of \$1 million, would be effectively thrown away. The committee also considered the relatively short time remaining before the move to the GCC, amounting to 11 sitting months.

### **Recommendation 13**

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

---

<sup>56</sup> Currently, the Senate has in place an arrangement with Canadian Public Affairs Channel to broadcast a small number of committee proceedings as determined by the Canadian Public Affairs Channel itself.

**Recommendation 14**

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

**Recommendation 15**

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

## IX. ORDER PAPER PROCEDURES AND ORGANIZATION OF THE BUSINESS OF THE CHAMBER

Senators have raised concerns for a number of years about the manner in which the daily business in the Senate Chamber is conducted, particularly through the *Order Paper*. Some decry the lack of clarity and predictability with respect to the agenda of business, while others would like to see the process of debate be streamlined and efficient. There is a clear desire on the part of senators to see the processes of debate in the Chamber reformed.

The committee considered a number of options, with assistance in evaluating these options provided by Dr. Heather Lank, Principal Clerk, Chamber Operations and Procedure Office (COPO). Dr. Lank and her colleague, Charles Walker, Procedural Clerk in the COPO, were extremely helpful to the committee in explaining how the business of the Senate is structured and why, and in outlining the available options for modernization.<sup>57</sup>

The committee identified four objectives for modernization of the way chamber business is organized and conducted through the *Order Paper*:

- To increase the sharing of information through what is known as the daily scroll notes;
- To reduce the number of items on the *Order Paper* that are stood each sitting day;
- To ensure senators are aware of upcoming debates; and
- To reduce confusion with respect to the organization of the *Order Paper*.

Three areas for modernization have been identified to achieve each of these objectives.

### DAILY SCROLL NOTES

There are two versions of the daily scroll as described by Dr. Lank: a reformatted version of the *Order Paper and Notice Paper* including the various headings; and a version with annotations indicating which senators are expected to speak to a particular item on a given day. The latter is compiled from information received from the deputy leaders. Work on the scroll begins the day before a sitting as information is received as to which senators will likely speak to what items. The scroll is updated frequently as the information is received. Changes to the scroll can, however, occur even minutes before the Senate sits. An initial version of the scroll is shared a few hours before a sitting with the deputy leaders. The final version is used by the Speaker during the sitting. In addition, a summary of anticipated business is circulated by email prior to each sitting.

The annotated scroll is a potentially useful tool to give senators a better idea of what items will be debated and which senators will participate in debates. It provides some predictability, while reducing confusion as to the items of business on a given day. Unfortunately, the annotated scroll is not made available to all senators, particularly independent senators. This concern was raised by senators in the course of Dr. Lank's appearance. As a result of the committee's review

---

<sup>57</sup> Proceedings of the Special Committee on Senate Modernization, Issue 3, [Evidence](#), 4 May 2016.

of the issue, Dr. Lank reported that arrangements had been made to make the daily summary email available to all senators, but with a disclaimer that the information is subject to change and is not binding.

The committee is pleased that its intervention has already resulted in changes to the way Chamber proceedings are conducted and contributed to increasing the transparency relating to the Senate's proceedings.

### STOOD ITEMS

The agenda of business in the Chamber is structured through the preparation of the *Order Paper and Notice Paper*. As explained by Dr. Lank, in her evidence before the committee, the document sets out every item of business before the Senate. Under the current system, every item on the *Order Paper* is called at each sitting for possible debate in the order in which it is listed. (Notable exceptions to this are items of Government Business, which are called in the order determined by the Government as prescribed in rule 4-13.) The *Order Paper* procedures are set out generally in rules 4-12 to 4-16. The most relevant of these rules, for purposes of this discussion on stood items are rules 4-14 and 4-15.

This process of calling each item for debate allows virtually any item to be debated at any sitting by any Senator, once notice periods have expired, whether or not the Senator has given notice of an intention to speak to an item. Items that are not proceeded with, because no Senator wishes to speak to the items, are "stood" until the next sitting day. This means that there is a request to postpone the item to the next sitting and no senator objects.

Many senators, however, have expressed frustration at the manner in which the Senate conducts its daily Chamber business, particularly the practice of standing items over to the next sitting day. Most senators recognize that on the one hand, this process gives senators maximum flexibility and maximum opportunities to debate items on the *Order Paper*. On the other hand, when a significant number of items are stood and no senator speaks to the items, and these items are passed over to the next sitting day, sitting time is wasted. Another concern is that this process often creates the mistaken impression that the Chamber does not conduct its business efficiently.

The committee considers that a new process is required, one that promotes the principles of accountability and modernization and that ensures that valuable Chamber time is used efficiently and effectively and gives the Canadian public a clearer picture of the important modern roles of the Senate.

One option that the committee found to have considerable appeal would involve changes to the calling of items on the *Order Paper*. The elements of this option are as follows:

1. Senators wishing to speak to any item on the *Order Paper* would provide notice to their respective caucus leadership, group convenor, or group facilitator, or alternatively to the Chamber Operations and Procedure Office.
2. Items on which notice has been given would be compiled into a single list and added to the daily scroll. This information would be shared among all senators. The possibility

- that this information may be posted on the Senate website so that the public can know what items of business will be debated in the Chamber could be explored in the future.
3. Instead of the Reading Clerk calling all items on the *Order Paper*, the Clerk would only call items on which a Senator had given notice of his or her intention to speak.
  4. After the called items have been debated, senators would, at the end of each category of business, be invited by the Speaker to speak to items that were not called because no senators had submitted an intention to speak to the items.
  5. Items not called would be deemed to have been stood and would be put over to the next sitting, where the proposed process would be repeated.
  6. Once the process has been completed for the *Order Paper*, it would be repeated for the *Notice Paper*.

The committee considers that the process outlined here promotes the principles of accountability and modernization. It ensures that valuable Chamber time is used efficiently and effectively and gives the Canadian public a clearer picture of the important modern roles of the Senate. At the same time, it ensures that any senator who wishes to speak to any item is not deprived of the opportunity to do so.

Senate staff brought the following concerns related to this proposal to our attention:

- if multiple senators signalled an intention to speak to called items, in what order would they be listed?;
- would each senators' name be shared or just the fact that an item of business is expected to be debated?;
- how much information would be contained in the document?;
- if a Senator indicates his or her intention to speak, but in the end does not do so, or does not attend the sitting at that moment, how would the Senate deal with such situations?;
- for non-called items, how would the Speaker deal with the possibility that multiple senators might wish to speak to non-called items? What systems would be needed in order for the Speaker to keep track of items spoken to and not spoken to?

The committee is grateful for the input from staff in the COPO. These issues, of course, will need to be addressed at the implementation stage, after the Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament considers how the process may be incorporated in the Rules. At this stage, however, the objective is to identify options to deal with deficiencies in the current process.

Finally, Dr. Lank suggested an interim approach, specifically with respect to adjourning items for debate that would only require a change in practice, without any associated changes to the Rules. Most items are adjourned for the next sitting day. However, the Rules allow any item of Other Business to be adjourned to the next sitting day or to a future date specified in an adjournment motion. The exception to this rule is with respect to Government Business: the Rules require that Government Business can only be adjourned to the next sitting.

Dr. Lank suggested that a senator could select a future date for continuing a debate, which has the effect of giving notice to senators that a debate is expected to occur on a fixed date. Dr. Lank also noted that a further effect would be to allow debate to be focused on particular topics or themes by grouping items of business. These items would also not be called at every sitting, but only on the announced date. These changes could give senators more time to prepare and may increase participation rates. They would also reduce the number of items that are stood on a particular day.

The committee considers this suggestion to be worthy of serious consideration and urge the Senate and senators individually to work with COPO on how this suggestion might be put into practice.

### **STRUCTURING OF THE ORDER PAPER**

The Rules generally require that items be called in the order most recently proceeded with. This approach may make it difficult to understand and follow the *Order Paper*. It was suggested that the committee may wish to consider recommending a different approach under which items could be listed in an intuitive order within each section of the *Order Paper*. For example, bills could be listed in numerical order within each category, with Senate bills listed before House of Commons bills. The same could be done with motions, inquiries and reports: in numerical order. Other items could be listed in the chronological order that they are added to the *Order Paper*.

### **Recommendation 16**

**That the Senate direct the Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament to develop and propose to the Senate amendments to the *Rules of the Senate* to change the *Order Paper* process, particularly the process for so-called “stood” items, in line with the six elements set out on pages 34 and 35 of the report.**

### **Recommendation 17**

**That the Senate direct the Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament to recommend amendments to the *Rules of the Senate* to restructure the *Order Paper* in a coherent and predictable manner such that:**

- **Bills are listed in numerical order, with Senate bills listed before House of Commons bills;**
- **Motions and inquiries are listed in numerical order; and**
- **Other items are listed in the order in which they were added to the *Order Paper*.**

## X. QUESTION PERIOD

An essential characteristic of the Westminster parliamentary system is the presence within a legislative chamber of a government and an opposition. Although the Senate is not a confidence chamber like the House of Commons, it has established its own practice of accountability where senators may question senators who also represent the government in the Senate.

Question period is governed by the Rules. Rules 4-7 and 4-8 provide that there shall be a daily question period lasting no more than 30 minutes. During question period a senator may ask without notice a question of: the Leader of the Government on a matter relating to public affairs; a senator who is a Government minister on matters relating to that senator's responsibilities as minister; or, a committee chair on a matter relating to the committee's activities.<sup>58</sup>

The committee considered a range of options for modernizing question period, some of which originated from the Greene and Massicotte Working Sessions and others proposed by individual senators. On the basis of these proposals, the committee makes the recommendations which follow.

### **Recommendation 18**

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

### **Recommendation 19**

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

### **Recommendation 20**

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

---

<sup>58</sup> *Rules of the Senate*, Rule 4-7 and Sub-Rule 4-8(1).



## XI. COMMITTEES

### COMMITTEE MEMBERSHIP – THE CURRENT RULES AND PRACTICES

Membership on committees of the Senate is initially determined by the Senate as a whole, which adopts a report from the Committee of Selection. Through consultation between the leaders, deputy leaders and whips of each party, selections are made for each standing and joint committee, with the number of seats assigned to senators of each party being in rough proportion to the party standings in the Senate. In practice, senators express their committee preferences to the leaders of their political parties who then allocate committee seats among members of their own party. For unaffiliated senators, the leaders of the recognized parties in the Senate agree on the allocation of a limited number of seats on various committees. However, this is not a practice that is formalized and it depends too much on the good will of the leadership of the recognized parties in the Senate.

The selection process for membership to the Committee on Ethics and Conflict of Interest for Senators differs significantly. The Leader of the Government in the Senate has a prescribed role under the *Ethics and Conflict of Interest Code for Senators* (Code). He or she must present a motion to the Senate, seconded by the Leader of the Opposition, on the full membership of the Committee on Ethics and Conflict of Interest for Senators.<sup>59</sup> The Code also requires that two committee members are to be elected by secret ballot from the caucus of Government senators. This is also found in the Rules along with the requirement that a similar motion shall be moved for any substitutions in the membership of the committee.<sup>60</sup>

The Committee of Selection is itself appointed by the Senate as a whole.<sup>61</sup> In practice, the membership of the Committee of Selection is determined by agreement of the leadership of the two recognized parties in the Senate. The Rules, and the practices that have developed over time, have had the result of effectively excluding senators who are not members of a recognized party in the Senate from membership on the Committee of Selection.

The Rules mandate the Committee of Selection to nominate senators to serve on standing and joint committees of the Senate. The Committee of Selection presents its report to the Senate on the nomination of senators to serve on standing and joint committees.<sup>62</sup> Once the Senate adopts the Committee of Selection's report, the nominated senators serve on those committees for the duration of the session.<sup>63</sup> The Committee of Selection also has the power to propose to the Senate changes to the membership of a committee.<sup>64</sup>

It is clear that the Rules and practices in the Senate do not adequately address the needs of independent senators and do not provide for a fair and proportionate distribution of committee

---

<sup>59</sup> *Ethics and Conflict of Interest Code for Senators*, s. 35(5).

<sup>60</sup> *Rules of the Senate*, Sub-Rule 12-27(1).

<sup>61</sup> *Ibid*, Rule 12-1.

<sup>62</sup> *Ibid*, Sub-Rule 12-2(2).

<sup>63</sup> *Ibid*, Sub-Rule 12-2(3).

<sup>64</sup> *Ibid*, Sub-Rule 12-2(4)(b).

assignments. With this in mind, the committee turns to proposals for modernizing the process of allocating committee assignments.

### **PROPOSAL FOR ALLOCATING COMMITTEE ASSIGNMENTS**

In the course of the committee's deliberations, the theme of equitable distribution of committee assignments for non-affiliated members regularly emerged. The expert witnesses who appeared before the committee were clear that proportional treatment was essential for a modern Senate in which independence and sober second thought are guiding principles.<sup>65</sup>

The committee carefully considered a number of ideas generated by Committee members, most of which were inspired by a consensus recommendation in the Greene and Massicotte Working Sessions Report. The committee also heard evidence from a number of witnesses in relation to potential changes to the way committees are constituted, several of whom commented that there needed to be a more democratic element in the way committee assignments are allocated.

The committee devoted much of its deliberations to how the rules respecting committee membership could be revised in order to ensure that committee assignments are proportionally distributed enabling independent senators to fully participate in the work of the Senate and effectively discharge their constitutional roles.

### **Recommendation 21**

**That the Senate direct the Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament to amend the *Rules of the Senate* to change the process for determining the composition of the Committee on Selection and the composition of each standing committee, using the process set out below as the basis for such changes. The committee members leave it to the procedural experts to craft appropriate language to give effect to the objectives of the committee and the principles underlying the objectives.**

#### **STEP 1:**

- 1. The Committee of Selection shall be composed of 8 to 12 members.**
- 2. The leaders, facilitators or conveners, as the case may be, of all recognized political parties, caucuses or groups shall meet and agree on the size and proportional composition of the Committee of Selection.**
- 3. The size and proportional composition of the Committee of Selection shall be determined within five sitting days of the commencement of a new Parliament or session of Parliament.**
- 4. The composition of the Committee of Selection must adhere to the following principles or requirements:**
  - All caucuses or groups must have a minimum of one representative;**

---

<sup>65</sup> Proceedings of the Special Committee on Senate Modernization, Issue 2, [Evidence](#), April 13 2016 (Errol Mendes); Proceedings of the Special Committee on Senate Modernization, Issue 2, [Evidence](#), April 12, 2016 (Meg Russell).

- As closely as possible, membership on the Committee of Selection shall be in proportion to each caucus's or group's standing in the Senate;
- The leaders, convenors or facilitators, as the case may be, of each political party, caucus or group in the Senate shall be non-voting *ex officio* members of the Committee of Selection.

**STEP 2:**

Each caucus or group shall select according to a process of its choosing the senator or senators from among its caucus or group who will occupy a seat or seats, as the case may be, on the Committee of Selection.

**STEP 3:**

The leaders, facilitators or convenors of the two largest caucuses or groups in the Senate shall present a motion in the Senate setting out the size and the composition of the Committee of Selection based on the individual selections made by each caucus or group.

**STEP 4:**

1. The Committee of Selection shall determine the number of seats on each standing committee of the Senate to be allocated to the members of each caucus or group in proportion to that group's or caucus's standing in the Senate.
2. Each caucus or group shall select its nominee or nominees for membership to each committee by a process of its choosing.

**STEP 5:**

The Committee of Selection shall allocate the positions of chair, vice chair and third member of the steering committee for each standing committee, to members of each caucus or group in proportion to that group's or caucus's standing in the Senate (though not to any individual senator in that group or caucus). In any allocation, the chair and vice chair positions shall not be occupied by senators who are members of the same caucus or group.

It should be noted that the historic practice has been that certain chairs of committees, such as the Committee on National Finance, have been allocated to senators who are not members of the party in government.

**STEP 6:**

The Committee of Selection after having completed the membership of each committee, and having allocated chair, vice chair and third member positions of a steering committee to each group or caucus (though not the individual senators who will occupy those positions), in accordance with the choices made by each caucus or group, shall present a report on the full membership of each committee to the Senate.

**STEP 7:**

Each standing committee shall meet to elect its chair, vice chair and third member of its steering committee in accordance with the report of the Committee of Selection on the allocation of such seats, by secret ballot if contested

**STEP 8:**

If the foregoing selection/election process results in opposition or government caucuses not being represented on the Subcommittee on Agenda and Procedure of a committee, the leader(s) or designate of the unrepresented caucus(es) will become ex officio members(s) of that subcommittee when they are considering government legislation.

**ONGOING**

The Committee of Selection will continue to meet as necessary during the session to recommend to the Senate any changes in the committee framework or membership after consultations with each caucus or group.

**OTHER OPTIONS**

The committee favours that all Senate committees, particularly when producing reports on bills, make use of appended observations. Observations are useful for all senators. They indicate, for the benefit of all senators, including those not sitting on specific committees, the key issues that were canvassed in the course of a committee's deliberations. Appended observations included in committee reports on bills generally do not have the effect of increasing a committee's workload. These observations are useful for all senators so that they can discuss in the Chamber the issues raised by the various bills that are studied in the Senate. Observations identify and provide an assessment of the relevant evidence gathered from witnesses during a committee's legislative work. These observations could take into account the regional, social, economic, and constitutional effects of the studied bills. Observations could also provide a list of individuals or groups that met with a committee. They could also note the proposed amendments that were not adopted by the committee, providing senators with a useful source of the issues raised during committees' legislative work. This type of observation is especially useful when the Senate studies private members' bills emanating from the House of Commons or Senate public bills.

In this way, appended observations in committees reports on bills ensure that a committee's legislative work is given full account in a transparent and objective manner to all senators. Above all, appended observations on reports on bills showcase the work of Senate committees.

## APPENDIX A – LETTER FROM SENATOR JOYAL TO THE AUDITOR GENERAL

[Letterhead: Senate of Canada, The Honourable Serge Joyal]

[Stamp: COPY]

Michael Ferguson  
Auditor General of Canada  
Office of the Auditor General of Canada  
240 Sparks St.  
Ottawa, ON  
K1A 0G6

Wednesday, December 18, 2013

Dear Mr. Ferguson:

I have received your letter of November 12 explaining that the Senate of Canada has mandated you to conduct an audit of expenditures by the Senate and its members.

As a member of the Senate, I will provide you and the members of your team with all the documents at my disposal so that you can conduct this audit in accordance with the powers and duties granted to you as an Officer of Parliament under the *Auditor General Act*.

The members of my staff will be available to provide you with information and help you carry out your mandate. In addition, I will authorize the appropriate services at the Senate to provide you with any information they may have related to expenditures made by my office in the performance of my duties as a senator, respecting the confidentiality stipulated in the legislation and regulations.

I will, of course, maintain the confidentiality of the protected documents sent to me for review and will return them to you once the audit is completed, as requested.

Before continuing, I would like to remind you that a senator's legal status is different from that of a public servant.

The *Senate Administrative Rules* clearly state that:

DIVISION 1:00 INTERPRETATION

Chapter 1:02 Principles

[...]

3. The following principles of parliamentary life apply in the administration of the Senate:

(a) a Senator has the constitutional rights, immunities and independence applicable to that office and the carrying out of the Senator's parliamentary functions, free from interference or intimidation;

The Audit Plan Summary that I received, dated October 29, 2013, refers to the role of a senator, stating that in addition to their legislative role, senators have a role to play in public policy issues.

I believe this definition of a senator's role is restrictive and overlooks the many other responsibilities that senators assume by virtue of the fact that they sit in the Senate, one of the two Houses of Parliament, and they represent a region (or a specific senatorial district in the case of Quebec). Because of their position, senators receive numerous requests to get involved in many different issues and initiatives; in general, they must also participate in public activities organized by the political parties represented in the Senate; they are involved to varying degrees in parliamentary associations recognized and supported by the Senate; and they are expected by the public to support matters of public interest given their professional credibility, experience and specific expertise in a given field.

Restricting their role simply to legislative work or the study of public policy is far below what the public is entitled to expect of senators.

Individual senators decide how they will assume their responsibilities, and it is up to them to determine, depending on the circumstances, how they will fulfil their role as a representative, which is an essential part of legislative work and the study of public policy.

Senators have an important responsibility to represent the interests of their respective regions and of various minorities. This responsibility is recognized in the *Constitution Act, 1867*, and the *Constitution Act, 1982*, as well as in the *Conflict of Interest Code for Senators* and the *Senate Administrative Rules*. It was confirmed in two recent Supreme Court of Canada decisions (*Re: Authority of Parliament in relation to the Upper House*, [1980], and *Reference re Secession of Quebec*, [1998], paragraphs 81/83) and in a recent decision by the Quebec Court of Appeal (*Renvoi sur un projet de loi fédéral relative au Sénat*, October 24, 2013).

According to s. 23(5) of the *Constitution Act, 1867*, a senator “**shall be resident in the Province for which he is appointed**”, and s. 31.(5) states that the “**Place of a Senator shall become vacant**” if “**he ceases to be qualified in respect of ... Residence**”. There is no equivalent provision for members of the House of Commons, who are not required to reside in the riding or province that they represent.

Requiring senators to actually reside in the region they represent emphasizes the close relationship that was intended between the senator, on the one hand, and the population and the community, on the other hand. During the Confederation debates, John A. Macdonald confirmed this relationship in a speech delivered February 6, 1865.

The members of the upper house will be like those of the lower, men of the people, and from the people. The man put into the upper house is as much a man of the people the day after as the day before his elevation. Springing from the people, and one of them, he takes his seat in the council with all the sympathies and feelings of a man of the people, and when he returns home, at the end of the session, he mingles with them on equal terms and is influenced by the same feelings and associations, and events, as those which affect the mass around him.

Janet Aizenstat, Professor Emeritus of Public Law and Political Philosophy at McMaster University, addressed this statement in her book *Canada's Founding Debates* (2004, University of Toronto Press, p. 82):

Although the senators he [John A. Macdonald] describes will not be chosen directly by the people, they are, nevertheless, representatives of the people; they are not an extraordinary, permanent class of law-makers, and they must periodically 'return home,' to live under the laws they promulgate.

This role as a representative—of the interests of the population where the senator resides—is directly related to the Senate's role of protecting provincial interests and, more specifically, the rights of the people residing in the various provinces as well as the rights of minorities.

In 1914, Sir George W. Ross (Premier of Ontario, Member of the House of Commons and Leader in the Senate) wrote that this role is emphasized by the way in which Quebec senators are allocated districts so that Protestants and Catholics, and francophone and anglophone Canadians would feel fully protected in at least one of the houses of Parliament.

The matter of Quebec electoral districts is set out in ss. 23(5) and 23(6) of the *Constitution Act, 1867*:

23. The Qualification of a Senator shall be as follows:

...

(5) He shall be resident in the Province for which he is appointed:

(6) In the Case of Quebec he shall have his Real Property Qualification in the Electoral Division for which he is appointed, or shall be resident in that Division.

It is hard to imagine how senators could voice the interests of the region in which they must reside and defend the interests of the people living there without truly performing the role of a representative. These two roles are symbiotic, as stated by constitutional law professor John McEvoy when speaking before the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs on March 22, 2007:

A regional representative is not only to represent the views of that particular region in a single role, but in all of its roles....They are symbiotic.

David E. Smith, Professor Emeritus of Political Science at the University of Saskatchewan, clearly explained a senator's representative role in 2003, when the government withdrew a bill to redistribute seats in the House of Commons in the face of Senate opposition. In his book, *The Canadian Senate in Bicameral Perspective*, Professor Smith described the characteristics of the Senate that ensure its independence and went on to state the following:

Those qualities were necessary if the Senate was to perform its major task – that is, to afford adequate protection to minorities. In the debate, which extended over two sessions because the government withdrew the initial bill in the face of Senate opposition, the minorities mentioned included French-speakers in Canada, English-speakers in Quebec, Irish Catholics and Protestants

in Quebec, Roman Catholics elsewhere, Prince Edward Island, and small provinces generally (p. 73).

Many senators felt motivated to oppose the government's bill because of their representative role. In other words, their role as legislators was dictated by their role as representatives of minority interests and by the relationship they have forged with minorities in order to voice their opinions in the legislative process.

Describing the role of senators, Professor Smith explained that representation "**is only part of what the Senate does**" (p. 87). While representing regional and minority interests is only one of their roles, it is a significant part of the mandate that senators have been carrying out for quite some time in accordance with the Constitution, as mentioned earlier.

More recently, Brian Lee Crowley of the Macdonald-Laurier Institute wrote as follows:

For national decision-making to be legitimate in a federation the virtually universal rule is that you need something more than the assent of the majority of individuals; you also need the assent of some important share of the communities that make up the country. The interests of the people who inhabit the provinces or states cannot be fully represented by representation by population ("rep-by-pop") alone. (November 2013)

Representing minority communities has long been considered an important part of a senator's role. In the 1980s and 1990s, Senator Stanley Haidasz, a former MP and former Cabinet minister, represented the interests of Canada's Polish community in Parliament. In the 1990s and the first decade of 2000, Senator Thelma Chalifoux, the first Métis senator, staunchly defended the interests of Aboriginal communities in her home province of Alberta and throughout Canada. Currently, Senator Yonah Martin is the spokesperson for the Canadian-Korean community, and senators Claudette Tardif, Maria Chaput and Marie Charette-Poulin represent francophone minority communities in Alberta, Manitoba and Ontario, respectively. These are only a few such examples.

Professor Smith highlights the national dimension of a senator's work. However, "**This last characteristic does not mean they are inured to sectional or minority concerns – on the contrary, the constitution enjoins them to protect these interests – but that they place these interests in a national context**" (p. 111).

The reality of this representative role is reflected in the Senate's internal rules. Subsection 2.(1) of the *Conflict of Interest Code for Senators* states as follows:

2. (1) Given that service in Parliament is a public trust, the Senate recognizes and declares that Senators are expected

(a) to remain members of their communities and regions and to continue their activities in those communities and regions while serving the public interest and those they represent to the best of their abilities.

Section 4 of the Code states as follows:

Assisting the public

4. Senators are encouraged to continue to assist members of the public as long as their actions are consistent with their obligations under this Code.

It is up to individual senators to decide how they will carry out this responsibility, based on their training and work experience, community involvement, and requests from the public or various communities.

The *Senate Administrative Rules* recognize senators' legitimate and essential role as representatives. The following definitions are provided in the section of the Rules entitled "Interpretation":

"public business" means all business carried on by a Senator for public purposes, whether or not authorized by the Senate or the Government of Canada, and includes official business, representative business, partisan business and related travel, but does not include attending to one's private concerns.

"parliamentary functions" means duties and activities related to the position of senator, wherever performed, and includes public and official business and partisan matters, but does not include activities related to

(a) the election of a member of the House of Commons during an election under the *Canada Elections Act*; or

(b) the private business interests of a Senator or a member of a Senator's family or household.

Section 2.1.1 of the Senators' Travel Policy also encourages senators to be involved not only in their region but elsewhere in Canada and abroad in order to represent the country's interests:

2.1.1 ... Parliamentary functions are also carried out in senators' regions and, from time-to-time, senators may be required to travel to other locations, both within Canada and internationally, in the service of the Senate.

The many examples of regulatory provisions in force in the Senate, which recognize the various facets of a senator's role, support the conclusion that an audit of a senator's parliamentary activities and related expenditures cannot be limited simply to legislative and public policy work, as this would ignore the much broader public reality in which senators carry out their role, a role that each senator is called on to play in an independent, individual and responsible manner.

Auditing senators' expenditures from the limited perspective of their legislative work and their study of policy issues means that public activities would be overlooked that are essential to their legitimate role as representatives, a role that is clearly set out in the Constitution and directly supported by various Senate rules.

As a result, I believe that the legal basis for the role of a senator, as set out in the protected documents sent by your office, is incomplete and could lead to misinterpretation, making it impossible to fully realize the proposed audit of expenditures by the Senate and its members. I think it would be beneficial

to review the legal basis, taking into account the essential components of representation described previously and supported in the rules and legislation cited.

Please feel free to contact me or have any of your staff do so if I may contribute in any way to the successful conclusion of this audit.

Sincerely,

[signed]

The Hon. Serge Joyal, P.C.

cc: The Hon. Claude Carignan, P.C., Leader of the Government in the Senate  
The Hon. Jim Cowan, Leader of the Opposition in the Senate  
The Hon. Noël Kinsella, Chair, Senate Internal Economy Committee  
The Hon. George Furey, Deputy Chair  
Gary O'Brien, Clerk of the Senate

## APPENDIX B – SURVEY SUMMARY

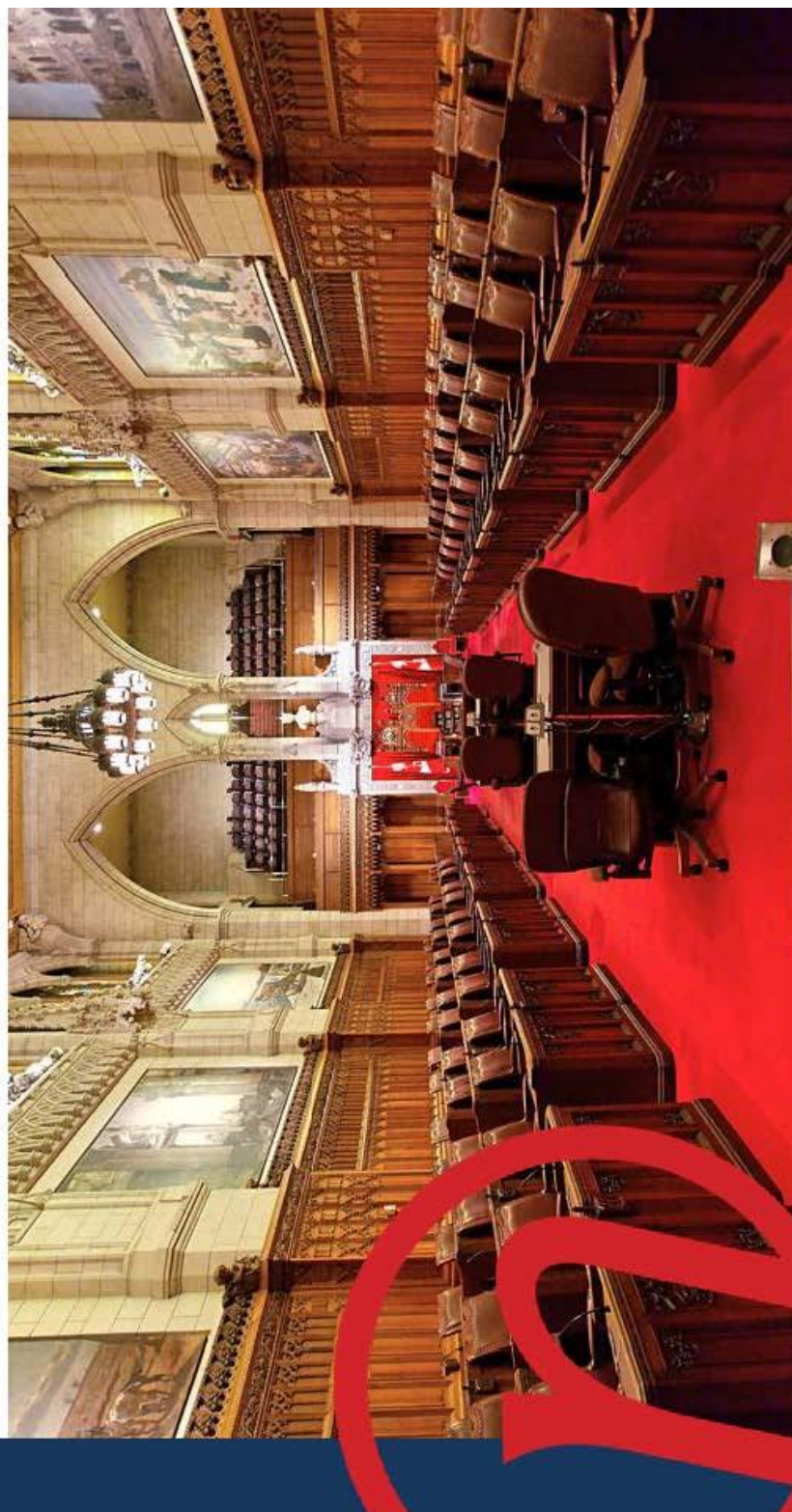
*“STRONG MAJORITY WANT INDEPENDENT SENATORS – APPETITE FOR FREE VOTES ON THE RISE”*

Nanos

***Strong majority want independent Senators – appetite for free votes on the rise***

***Survey Summary***

*submitted by Nanos to Senator McCoy, April, 2016  
(Submission 2016-792)*





## *A strong majority of Canadians believe Senators should be less partisan and say they should be independent and vote independently of any party caucus*

A very strong majority (three in four) of Canadians believe that the Senate should not be a partisan body. Ideally, Senators would sit as independents, not belong to any party caucus and therefore not vote along party caucus lines. When looking at partisanship levels, respondents who had high partisanship were generally less enthusiastic about an independent Senate compared to the general population, while swing voters were generally more enthusiastic about an independent Senate. Open voters were of a similar level of enthusiasm to the general population. The idea of Senators as members of a party caucus and simply voting along party lines was extremely unpopular. Senate reform is on the mind of Canadians, and seven in ten say that reform is an urgent or somewhat urgent priority. In general, a slight majority of Canadians feel that democracy would not be weakened if the influence of political parties dropped.

### **Canadians and Federal Politics**

- **Majority of Canadians follow federal politics closely** - Just under nine in ten Canadians say that they follow federal politics either closely (42%) or somewhat closely (46%). Nine percent said they follow federal politics somewhat not closely, while three percent said they do not follow federal politics closely at all.
- **Two in three have a positive impression of an MP** - Likewise, just under two thirds of Canadians say that they have either a positive or somewhat positive view of someone who is a Member of Parliament (19% positive; 45% somewhat positive) while 21% said they had a somewhat negative impression, and eight percent said their impressions were negative. Partisan voters were more likely to have a positive or somewhat positive impression of MPs (25% positive, 45% somewhat positive) while open voters were more likely to have a more negative impression (58% positive or somewhat positive). The most cited reason for their opinions were that most MPs work hard for their ridings and for Canada (27%), followed by it depending on the MP in question (11%) and MPs being paid too much/entitled/in it for themselves (10%).

### **Keeping democracy strong in Canada**

Participants were asked how important specific elements were to keeping democracy strong in Canada, and rated them from 1 (not at all important) to 5 (very important).

- **Representing all Canadians' issues will keep democracy strong** - According to Canadians, representing the issues of all Canadians was the most important element (90% scored it a four or above), followed by giving voice to Canada's regions (81% scored it a four or above). Having reasonable representation of women and minorities in Parliament was seen as the least important element (only 62% rated it a four or above) to keeping democracy strong.



- While representing the issues of all Canadians was not asked in the previous research wave, all the other elements (giving voice to Canada's regions, having government legislation independently reviewed, and allowing more free votes) saw an increase of 10% or more who rated them a four or above, with the exception of having reasonable representation of women and minorities in Parliament, which remained relatively unchanged since 2009. Partisan voters were less likely to rate representation of women and minority as important (57%), as were open voters (58%), when compared to swing voters (64%). Additionally, giving voice to Canada's regions was very important to open voters (88% said it was important).

#### Canadians' impressions of the Senate

- **The majority of Canadians are familiar with the Senate's role in Canada** – Overall, just over eight in ten Canadians would say they are either familiar (35%), or somewhat familiar (48%) with the role of the Senate of Canada in the federation, while just 11% would say they are somewhat unfamiliar, and only six percent would say they are unfamiliar. Open voters were less likely to say they were familiar or somewhat familiar with the role of the senate (26% familiar, 45% somewhat familiar).
- **Ineffective and corrupt come to mind when thinking of the Senate** – When asked what words come to mind when thinking of the Senate of Canada, 16% said ineffective/pointless, followed by corruption/not trustworthy (15%), being in need of reform (14%), and a waste of money (10%).
- **Canadians have negative impressions of Senators** – Impressions of Senators themselves were poor, with just under two thirds professing a negative (29%) or somewhat negative impression (36%), compared to 22% who had a somewhat positive impression, and just four percent who had a positive impression. The most popular reasons for Canadians' opinions included their belief that there were too many Senators involved in corruption or scandals (23%) and that they thought the Senate is too partisan, entitled, or otherwise unaccountable (16%). Partisan voters had the highest impressions of senators (30% positive or somewhat positive) as compared to swingers (21%) or open voters (19%).
- **Senators should focus on the interests of Canada first** - Respondents were asked to assign points between 1 and 100 to the importance of Senators representing the interests of the country or the region based on their personal preferences. Overall, Canadians thought that Senators should spend approximately three fifths of their time representing the interests of the country, and the remaining two fifths of their time representing the interests of their region.
- **Canadians feel the Senate should either be elected or abolished** - Making the Senate an elected body (21% agreed), outright abolishing the Senate (20% agreed), or changing the appointment criteria, the process, or instating term limits (17% agreed) were the most popular recommendations mentioned by Canadians when asked what could improve the Senate.
- **Senate reform is an urgent priority for Canadians** - When thinking about the Senate, just under seven in ten Canadians would say that it is an urgent (25%) or somewhat urgent (43%) priority to change the Senate of Canada, compared to just under a third who do not think it is a pressing issue (20% say it is somewhat not urgent; seven percent say it is not urgent). Partisan voters were less likely to say it is a priority (61% say it's urgent or somewhat urgent) compared to swingers (69% say it's urgent or somewhat urgent). Open voters were the most likely to say it was an urgent priority (77% say it's urgent or somewhat urgent).

Confidential

3

## Canadians' impressions of the Senate

- **Senators should vote independently of their political parties** - When thinking about the senate, and how it could function, a strong majority of Canadians preferred that Senators were independent of political parties, and voted independently (74% preferred this arrangement), while 14 percent preferred that Senators be members of a Party Caucus and vote independently of their Party. There was little support for Senators belonging to a party caucus, and voting in line with that caucus (only four percent preferred this arrangement). Partisan voters were generally less enthusiastic about an independent Senate (65% say it should be independent) compared to the general population, while swing voters were generally more enthusiastic about an independent Senate (77% say it should be independent).

## Voting behaviour during elections

- **Most Canadians make voting decision at the end of the campaign** - Just over seven in ten Canadians (71%) say that when making a decision for a federal electoral campaign they follow the campaign from start to finish, then make a decision. A little over two in ten Canadians (23%) say they know who they will be voting for from the beginning of the campaign and three percent say they focus on the campaign in the last week and then make a decision. Only 39% of partisans follow the campaign, then decide who to vote for – a majority (58%) said their mind is made up at the beginning of the campaign.
- **Canadians are split on voting strategically** - When asked about strategic voting, just under half of Canadians (48%) say they have never voted strategically, however 42% say they have done so occasionally and nine percent do so regularly. Partisan voters are far more likely to say that they have never voted strategically before (73% say they haven't).
- **Canadians periodically vote for the same party provincially and federally** - When asked about provincial versus federal elections, a majority of Canadians (68%) say that they periodically vote for the same party provincially as they do federally, compared to 19% who say they do all the time and 12% who never do so.
- **Most Canadians find two or three political parties credible** - Two thirds of Canadians think that either two federal political parties (41%) or three parties (25%) offer them a credible choice to support, though a further 19% said only one party offered them a credible choice to support. Five percent found four parties credible and five percent found no parties to be credible, while three percent found all parties to be credible.
- **Canadians willing to change their vote during an election** – Canadians are open to changing their vote during an election, with 30% agreeing and 37% somewhat agreeing that they have, on occasion, changed their vote. Nine percent somewhat disagree that they would change their vote intention during an election, while 23% disagree. Partisans were far less likely to say they agreed or somewhat agreed that they on occasion change their vote (32% said this) compared to either swingers (76% would say they've changed their vote) or open voters (73% say they've changed their vote).

Confidential

4

### Voting behaviour during elections

- **Majority of Canadians vote for the same party consistently** - As well, a majority of Canadians say that generally speaking their vote in the last election is a very good predictor of how they will vote in the next federal election (31% each agree or somewhat agree). Eighteen percent somewhat disagree with this and 15% disagree. The more partisan a voter is, the more likely they say their vote is a predictor (91% of partisans agree or somewhat agree, while only 45% of open voters agree or somewhat agree).
- **Canadians say their vote is up for grabs during an election** – Twenty-six percent agree and 35% somewhat agree that they consider their vote to be up for grabs during an election, while 18% somewhat disagree and 20% disagree with this. When it comes to partisanship, swing voters' vote is up for grabs (69% agree or somewhat agree) as is open voters' vote (75% agree or somewhat agree), however far fewer partisan voters are willing to say they can be swayed (28% of partisans agree or somewhat agree their vote is up for grabs)
- **Canadians split on party loyalty during elections** - There is marginal agreement among Canadians that they feel personal loyalty to the federal party they vote in the election for (21% agree; 35% somewhat agree). Nineteen percent disagree that they feel such loyalty and 24% disagree. However, the more partisan the voter the more loyalty they feel (80% of partisans agree or somewhat agree, while only 42% of open voters do).
- **Canadians generally feel democracy would not be weakened if party influence dropped** - Canadians were slightly negative towards the idea that if the influence of parties dropped, it would weaken our democracy. Just under half of Canadians (45%) either somewhat disagreed (25%) or disagreed (20%) with the idea, compared to 16% who agreed and 25% who somewhat agreed. Of note, 14% of Canadians were unsure.

### Political engagement and partisanship

- **Just under six in ten have never attended a political event** – Canadians were also asked about their own, personal political involvement. Just under six in ten (58%) of Canadians say that they have never attended a political event, compared to 26% who had done so prior to 2015, and 14% who have done so in 2015 or 2016. Just over half of both partisan voters and swing voters have never attended an event (53% of partisan voters have not; 56% of swing voters have not) while on the other hand 76% of open voters say they have never been to a political event.
- **Two thirds of Canadians have never donated to a political party** – Two thirds (64%) say that they have never made a political donation, compared to 16% who had done so prior to 2015, and 19% who have done so in 2015 or 2016. The more partisan the voter, the more likely they have donated to a political party (41% of partisan voters say they have made a donation at some point, while 22% of open voters say the same).

#### Political engagement and partisanship

- **Majority of Canadians are not members of a political party** - Seven in ten Canadians (71%) say that they are not members of a political party, though 14% say they were members prior to 2015, and 13% say they have been members since 2015. The more partisan the voter, the more likely they have been a member of a political party (38% of partisan voters say they are or have been a member, while 14% of open voters say the same).

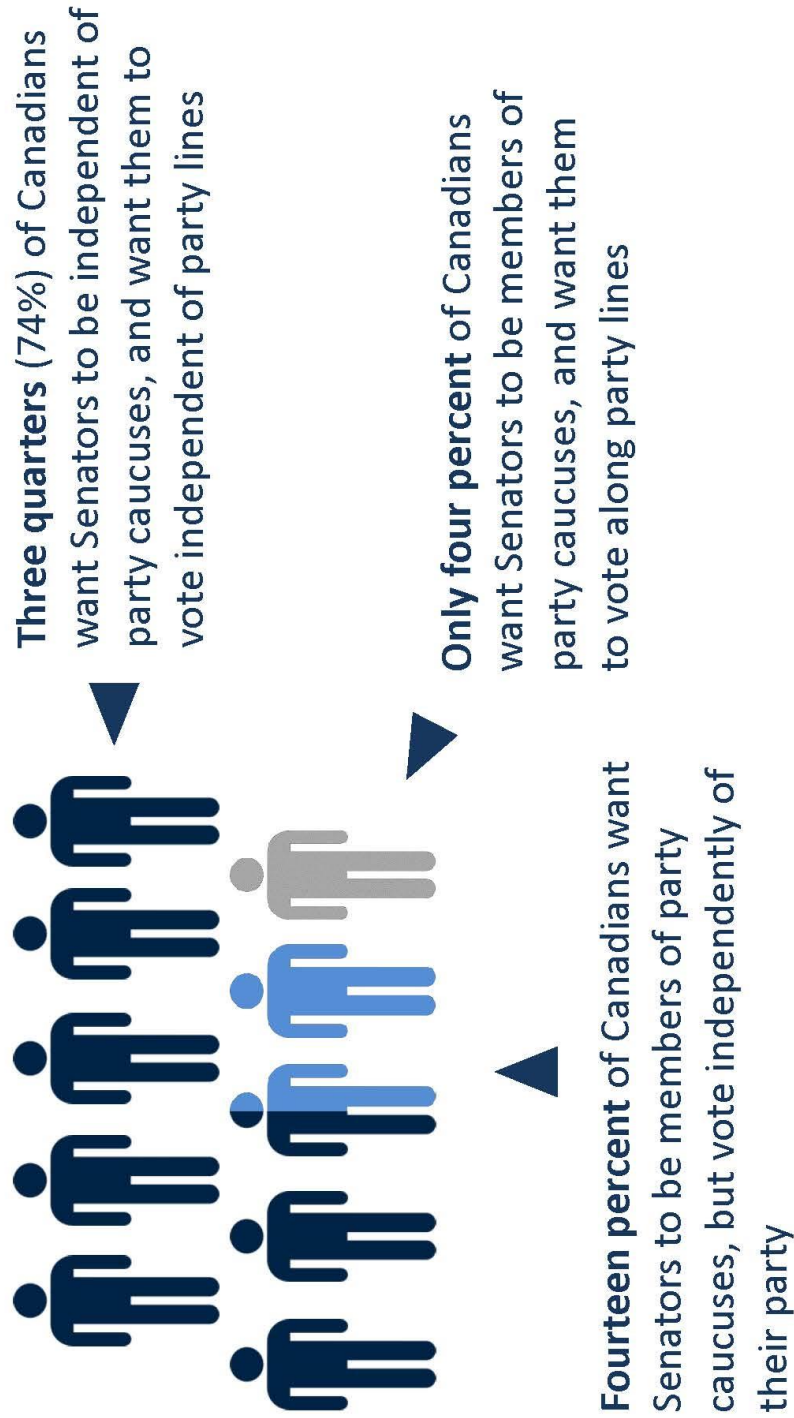
These observations are based on an RDD dual frame (land- and cell-lines) hybrid telephone and online random survey of 1,000 Canadians, 18 years of age or older, between March 31<sup>st</sup> and April 4<sup>th</sup>, 2016 as part of an omnibus survey. Margin of error for a random survey of 1,000 Canadians is  $\pm 3.1$  percentage points, 19 times out of 20.

Previous wave: Nanos Research conducted an RDD dual frame (land- and cell-lines) random telephone survey of 1,003 Canadians, 18 years of age or older, between January 3<sup>rd</sup> and 7<sup>th</sup>, 2009 as part of an omnibus survey. The margin of error for a random survey of 1,003 Canadians is  $\pm 3.1$  percentage points, 19 times out of 20.

Confidential

6

# Canadians' preferred direction for the Senate



Confidential

7



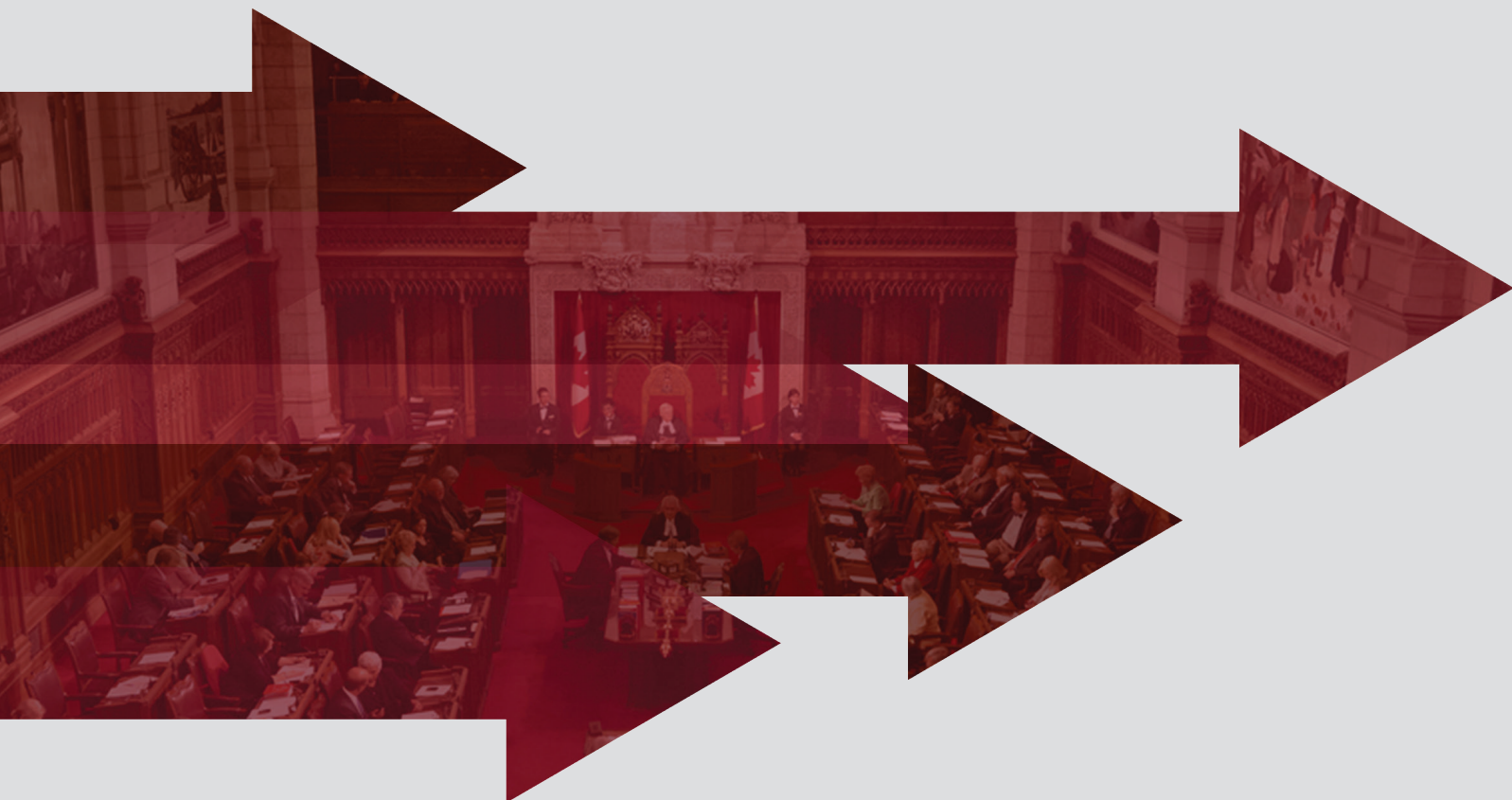
## APPENDIX C – LIST OF WITNESSES AND BRIEFS

| Name of Organization and Spokesperson                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Date       | Brief                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------------------|
| <b>As an individual</b><br>David E. Smith, Distinguished Visiting Scholar.<br>Ryerson University                                                                                                                                                                                                                                                                            | 2016.03.09 | X                      |
| <b>The Senate of Canada</b><br>The Honourable Stephen Greene, Senator<br>The Honourable Paul J. Massicotte, Senator                                                                                                                                                                                                                                                         | 2016.03.23 | X                      |
| <b>As an individual</b><br>Meg Russell, Director, Constitution Unit, Department of<br>Political Science, University College London                                                                                                                                                                                                                                          | 2016.04.12 |                        |
| <b>As individuals</b><br>Paul G. Thomas, Professor Emeritus, University of<br>Manitoba<br>Stéphane Beaulac, Professor, Faculty of Law,<br>University of Montreal<br>Errol Mendes, Professor, Faculty of Law - Common<br>Law, University of Ottawa<br>Donald Desserud, Professor, Department of Political<br>Science, Faculty of Arts, University of Prince<br>Edward Island | 2016.04.13 | X<br><br><br><br><br>X |
| <b>As an individual</b><br>The Right Honourable the Lord Hope of Craighead,<br>KT, Convenor of the Crossbench Peers, House of<br>Lords of the United Kingdom                                                                                                                                                                                                                | 2016.04.18 |                        |
| <b>The Senate of Canada</b><br>Heather Lank, Principal Clerk, Chamber Operations<br>and Procedure Office<br>Charles Walker, Procedural Clerk, Chamber<br>Operations and Procedure Office                                                                                                                                                                                    | 2016.05.04 |                        |
| <b>As an individual</b><br>Andrew Heard                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |            | X                      |
| <b>As an individual</b><br>Henry K vanEyken                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |            | X                      |



# LA MODERNISATION DU SÉNAT: ALLER DE L'AVANT

OCTOBRE 2016



## Rapport du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat – Partie 1

L'honorable Thomas Johnson McInnis, président  
L'honorable Serge Joyal, C.P., vice-président  
L'honorable Elaine McCoy

L'honorable Anne Cools  
L'honorable Art Eggleton, C.P.  
L'honorable Linda Frum  
L'honorable Stephen Greene  
L'honorable Janis Johnson  
L'honorable Paul J. Massicotte

L'honorable Paul E. McIntyre  
L'honorable Carolyn Stewart Olsen  
L'honorable Scott Tannas  
L'honorable Claudette Tardif  
L'honorable David Tkachuk  
L'honorable David M. Wells

Les honorables sénateurs Peter Harder C.P. (ou Diane Bellemare) - Membre d'office  
Les honorables sénateurs Claude Carignan C.P. (ou Yonah Martin) - Membre d'office



SÉNAT | SENATE  
CANADA

*Pour plus de renseignements :*

Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat  
Le Sénat du Canada  
Ottawa (Ontario)  
Canada K1A 0A4  
[MDRN@sen.parl.gc.ca](mailto:MDRN@sen.parl.gc.ca)

*The report is also available in English*

## TABLE DES MATIÈRES

|                                                                                        |      |
|----------------------------------------------------------------------------------------|------|
| SOMMAIRE EXÉCUTIF .....                                                                | III  |
| DÉDICACE .....                                                                         | V    |
| LETTRE DU PRÉSIDENT ET VICE-PRÉSIDENT .....                                            | VII  |
| MEMBRES DU COMITÉ : .....                                                              | IX   |
| ORDRE DE RENVOI .....                                                                  | XI   |
| LISTE DE RECOMMANDATIONS .....                                                         | XIII |
| INTRODUCTION .....                                                                     | 1    |
| I. APERÇU ET MANDAT DU COMITÉ .....                                                    | 3    |
| II. LA PLACE DU SÉNAT DANS LA DÉMOCRATIE PARLEMENTAIRE DU CANADA .....                 | 5    |
| L'ANALYSE DE LA NATURE ET DES VOCATIONS DU SÉNAT PAR LA COUR SUPRÊME DU CANADA .....   | 5    |
| PRINCIPES DIRECTEURS ADOPTÉS PAR LE COMITÉ POUR SON ÉTUDE .....                        | 7    |
| III. CE QUE FONT LES SÉNATEURS – LA NATURE DU RÔLE CONSTITUTIONNEL DES SÉNATEURS ..... | 11   |
| LE SÉNAT COMME INCARNATION DU PRINCIPE FÉDÉRAL .....                                   | 11   |
| DÉFINITION LARGE DES FONCTIONS PARLEMENTAIRES .....                                    | 11   |
| LES FONCTIONS PARLEMENTAIRES MODERNES DES SÉNATEURS .....                              | 12   |
| IV. LE PRÉSIDENT DU SÉNAT .....                                                        | 17   |
| CONTEXTE .....                                                                         | 17   |
| MODERNISER LE PROCESSUS DE SÉLECTION DU PRÉSIDENT .....                                | 17   |
| Le Président intérimaire .....                                                         | 20   |
| V. SÉNATEURS INDÉPENDANTS .....                                                        | 23   |
| CONTEXTE .....                                                                         | 23   |
| LES RÈGLES, LES PROCÉDURES ET LES PRATIQUES DU SÉNAT .....                             | 23   |
| Les partis reconnus et les caucus .....                                                | 23   |
| Les leaders et les whips des partis reconnus et des caucus .....                       | 24   |
| LA NATURE D'UN GROUPE D'INDÉPENDANTS .....                                             | 26   |
| COMMENT RÉPONDRE AUX BESOINS DU NOMBRE CROISSANT DE SÉNATEURS INDÉPENDANTS .....       | 27   |
| VI. RESPONSABILITÉ DE DIVISER LES PROJETS DE LOI OMNIBUS .....                         | 31   |
| VII...REPRÉSENTATION DES RÉGIONS .....                                                 | 33   |
| VIII..TÉLÉDIFFUSION .....                                                              | 35   |
| IX. PROCÉDURES ENTOURANT LE FEUILLETON ET ORGANISATION DES TRAVAUX DU SÉNAT .....      | 37   |

|                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------|----|
| PLUMITIF QUOTIDIEN .....                                          | 37 |
| AFFAIRES REPORTÉES .....                                          | 38 |
| STRUCTURE DU FEUILLETON .....                                     | 40 |
| X. PÉRIODE DE QUESTIONS.....                                      | 43 |
| XI. COMITÉS .....                                                 | 45 |
| LA COMPOSITION DES COMITÉS – RÈGLES ET PRATIQUES EN VIGUEUR ..... | 45 |
| PROPOSITION SUR L'ATTRIBUTION DES SIÈGES AUX COMITÉS.....         | 46 |
| AUTRES OPTIONS .....                                              | 48 |
| ANNEXE A – LETTRE DU SÉNATEUR JOYAL AU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL ..... | 49 |
| ANNEXE B – SOMMAIRE DU SONDAGE .....                              | 57 |
| ANNEXE C – LISTE DE TÉMOINS ET MÉMOIRES .....                     | 65 |

---

## SOMMAIRE EXÉCUTIF

### La modernisation du Sénat : Aller de l'avant Partie I

Le Sénat évolue mais ses responsabilités fondamentales demeurent les mêmes.

Le contrôle législatif, la réflexion indépendante, la protection des droits et libertés individuels et donner une voix aux Canadiens au pays et à l'étranger – ainsi qu'à ceux qui sont sous-représentés au Parlement – demeurent des caractéristiques essentielles du Sénat. Alors que des questions complexes de politiques publiques divisent les dirigeants élus du pays, les Canadiens ont besoin plus que jamais de la capacité des sénateurs d'effectuer un second examen attentif et d'analyser les politiques en fonction des faits.

Afin d'aider le Sénat à s'acquitter de ces rôles définis par la Constitution et à s'adapter aux nouvelles réalités, les membres du Comité sénatorial spécial sur la modernisation ont étudié pendant des mois le fonctionnement du Sénat afin de déterminer des façons de l'améliorer.

Dans le présent rapport, le premier d'une série à venir, le comité a identifié des mesures que le Sénat pourrait adopter et mettre en œuvre rapidement afin de devenir plus transparent, plus inclusif et plus efficace.

Ces mesures comprennent les suivantes :

- Télédiffuser les débats du Sénat pour que les Canadiens puissent apprécier à sa juste valeur la contribution des sénateurs au Parlement;
- Mettre à jour les règles sur la composition des comités pour que les sénateurs qui ne font pas partie d'un parti politique puissent participer pleinement;
- Établir une règle pour diviser les projets de loi omnibus afin qu'ils puissent être adéquatement étudiés par les comités.

Le présent rapport montre comment le Sénat peut agir en tant qu'assemblée législative exemplaire au XXI<sup>e</sup> siècle.

## PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Le Sénat ne devrait pas travailler dans l'ombre : les sénateurs doivent être visibles auprès des Canadiens, de sorte que ces derniers puissent mieux apprécier la valeur du Sénat.

Pour permettre la rénovation de l'édifice du Centre, le Sénat déménagera au Centre de conférences du gouvernement en 2018. **Le comité recommande que la nouvelle Chambre du Sénat soit équipée afin de permettre la télédiffusion et la diffusion Web des délibérations du Sénat.**

Le nombre de sénateurs indépendants qui ne sont pas affiliés à un parti politique est à la hausse, mais le pouvoir de déterminer quels sénateurs sont nommés aux comités repose en grande partie entre les mains de ceux qui appartiennent aux partis politiques reconnus.

Dans le but de promouvoir l'égalité entre les sénateurs, **le comité recommande que l'on ajoute une définition de « caucus » au Règlement du Sénat. Un caucus serait considéré comme étant un groupe d'au moins neuf sénateurs formé dans un but politique ou parlementaire ou encore de membres d'un parti politique.**

Les caucus optimiseraient la participation de leurs membres aux travaux du Sénat, surtout à la lumière de **la recommandation du comité voulant que chaque caucus ait au moins un représentant au sein du Comité de sélection, l'entité qui détermine la composition des comités du Sénat.**

Le Président du Sénat a une influence déterminante à l'égard des travaux du Sénat. Les membres du comité estiment que les sénateurs sont les mieux placés pour proposer le nom de collègues particulièrement diligents et respectés.

Même si des facteurs constitutionnels restreignent la possibilité du Sénat de modifier le processus actuel selon lequel le gouverneur général nomme un Président sur la recommandation du Premier ministre, **le comité recommande que le Sénat soumette au premier ministre jusqu'à cinq noms de sénateurs dont il pourra recommander la nomination au gouverneur général au moment opportun.**

La surveillance législative et le second examen attentif comptent parmi les plus précieuses contributions des sénateurs à la gouvernance canadienne.

Les projets de loi omnibus nuisent à ce travail. En effet, les projets de loi remplis de dispositions disparates ne peuvent pas être facilement soumis aux comités spécialisés pour être examinés de manière rigoureuse par des sénateurs expérimentés.

Les projets de loi omnibus sont opaques et non démocratiques; ils empêchent que le gouvernement soit tenu de rendre des comptes.

Pour défendre les valeurs de transparence et de responsabilité, **le comité recommande que le Sénat élabore un processus afin de déterminer comment les projets de loi omnibus devront être divisés en projets de loi distincts.**

## PROCHAINES ÉTAPES

Le comité continuera de chercher des moyens pour moderniser le Sénat de sorte qu'il puisse mieux exécuter son rôle de contrôle et d'analyse, deux de ses fonctions essentielles.

Un Sénat moderne, dynamique et qui démontre une réflexion indépendante est nécessaire au bon fonctionnement du Parlement. Les recommandations contenues dans ce rapport guideront le Sénat vers l'atteinte de son plein potentiel au XXI<sup>e</sup> siècle.

## DÉDICACE



À la mémoire de

**l'honorable Pierre Claude Nolin**

1950 – 2015

Président (2014 – 2015)  
Sénateur (1993 – 2015)

En 2014, deux semaines seulement après que la Cour suprême du Canada eut rendu son avis dans l'affaire du *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, l'honorable sénateur Pierre Claude Nolin répondit avec les mots suivants : « Nous sommes peut-être en présence d'un statu quo du point de vue de la Constitution, mais la transformation du Sénat en tant qu'institution doit aller de l'avant. » Il proposa immédiatement la création d'un comité spécial sur la modernisation du Sénat et invita ses collègues à se joindre à lui. Tel était le sénateur Nolin. Il consacra les dernières années de sa vie à ce travail avec d'autres sénateurs. Tant il pouvait se montrer critique envers ses collègues, tant il pouvait être généreux de ses encouragements. Mais il nous amenait toujours à aller plus loin. Hélas, le sénateur Nolin s'est éteint avant de voir la concrétisation de sa vision. Sa passion pour l'excellence parlementaire et sa conviction qu'il est possible de faire du Sénat une institution du XXI<sup>e</sup> siècle continuent néanmoins de nous inspirer. Notre rapport est ainsi respectueusement dédié à la mémoire de l'honorable Pierre Claude Nolin et à sa vision d'avenir.



## LETTRE DU PRÉSIDENT ET DU VICE-PRÉSIDENT

« Un voyage de mille lieues commence toujours par un premier pas. »  
Lao Tseu (philosophe chinois)

Chères collègues,  
Chers collègues,

Le Sénat du Canada se transforme.

Le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat s'est vu confier la tâche de fournir des orientations sur la façon de transformer une institution parlementaire du XIX<sup>e</sup> siècle en une institution apte à répondre aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle. En constituant votre comité, le Sénat indiquait sa volonté de lancer le processus de changement de l'intérieur. Les honorables collègues qui font partie du comité ont répondu à l'appel avec enthousiasme. Afin d'amorcer la modernisation du Sénat, ils ont produit conjointement un ensemble préliminaire de modifications touchant les règles et les pratiques de l'institution. Le rapport qui suit contient une première série de propositions, que nous soumettons à nos collègues pour qu'ils puissent en prendre connaissance et en débattre. Au cours des prochains mois, les membres du comité continueront leur travail et examineront en profondeur quelques-unes des questions fondamentales qui concernent la manière dont le Sénat devrait améliorer son fonctionnement pour mieux servir les Canadiens.

Aux yeux des membres du comité, les recommandations du rapport constituent un appel à l'action de tous les sénateurs, qui sont ainsi invités à se lancer sur le chemin de la transition, ce à quoi s'attendent d'ailleurs les Canadiens. Nous serons heureux de débattre, avec nos collègues, des premières étapes de ce long processus.

Au nom des membres du comité, nous tenons à remercier le personnel du comité de son travail. Nous remercions tout particulièrement Sebastian Spano, notre analyste de la Bibliothèque du Parlement, et Daniel Charbonneau, greffier du comité. Nous saluons également les membres du personnel du Sous-comité du programme et de la procédure, soit Sandy Melo, Sébastien Payet, Gwendolyn Jarabek et Jeff Jarabek. Enfin, nous exprimons notre gratitude à Lyne Héroux, à Diane McMartin, Brigitte Martineau et à tous les employés de l'Administration du Sénat pour leur appui indéfectible au comité.

L'honorable Thomas Johnson McInnis  
Président

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



**MEMBRES DU COMITÉ :**



L'honorable Thomas Johnson McInnis,  
président\*



L'honorable Serge Joyal, C.P.,  
vice-président\*

**Les honorables sénateurs**



Anne Cools



Art Eggleton, C.P



Linda Frum



Stephen Greene



Janis Johnson



Paul J. Massicotte



Elaine McCoy\*



Paul E. McIntyre



Carolyn Stewart Olsen



Scott Tannas



Claudette Tardif



David Tkachuk



David M. Wells

\*membres du Sous-comité du programme et de la procédure

**Membres d'office du comité**

**Les honorables sénateurs**



Peter Harder, C.P. (ou Diane Bellemare)



Claude Carignan, C.P. (ou Yonah Martin)



**Autres sénateurs ayant participé, de temps à autre, aux travaux :**

Les honorables sénateurs Beyak, Cowen, Fraser, Gagné, Lankin, Oh, Omidvar, Pratte, Seidman et Sinclair

**Membres du personnel :**

Sebastian Spano, analyste du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement

Daniel Charbonneau, greffier du Comité



## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du vendredi 11 décembre 2015 :

« Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Cowan appuyée par l'honorable sénatrice Fraser :

Qu'un Comité spécial sur la modernisation du Sénat soit nommé pour examiner les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel;

Que le comité soit composé de quinze membres, désignés par le Comité de sélection, et que le quorum soit constitué de cinq membres;

Que le comité soit habilité à convoquer des personnes, à obtenir des documents et des dossiers, à interroger des témoins et à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages dont il peut ordonner l'impression;

Que le comité soit autorisé à retenir les services d'experts externes;

Que, nonobstant l'article 12-18(2)b)(i) du *Règlement*, le comité soit habilité à se réunir du lundi au vendredi, même si le Sénat est alors ajourné pour une période de plus d'une semaine;

Que le comité soit habilité à faire rapport de temps à autre et à présenter son rapport final au plus tard le 1<sup>er</sup> juin 2016.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée. »

ATTESTÉ

*Le greffier du Sénat,*  
Charles Robert

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 17 mai 2016 :

« L'honorable sénateur McInnis propose, appuyé par l'honorable sénatrice Andreychuk,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le vendredi 11 décembre 2015, la date du rapport final du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat relativement à son étude sur les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel soit reportée du 1er juin 2016 au 15 décembre 2016.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée. »

ATTESTÉ:

*Le greffier du Sénat,*  
Charles Robert

## LISTE DE RECOMMANDATIONS

### MANDAT

Le comité recommande :

#### **Recommandation 1**

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

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

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

#### **Recommandation 2**

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

#### **Recommandation 3**

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

### PRÉSIDENT

Le comité recommande :

#### **Recommandation 4**

que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement d'élaborer un processus, dans le cadre du *Règlement du Sénat*, qui

permettrait aux sénateurs d'exprimer leur préférence quant au choix du Président en désignant jusqu'à cinq sénateurs dont la candidature sera soumise au premier ministre, qui fera sa recommandation au Gouverneur général;

que ce processus se déroule au début de chaque législature.

#### **Recommandation 5**

que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement de recommander des changements au *Règlement du Sénat* afin que le Président intérimaire puisse être élu au scrutin secret par les sénateurs.

#### **Recommandation 6**

que le Président intérimaire soit choisi parmi les membres d'un caucus ou d'un groupe différent de celui du Président.

### **RÈGLES, PROCÉDURES ET PRATIQUES**

Le comité recommande :

#### **Recommandation 7**

que le Sénat charge le Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement et le Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration de rédiger, d'ici le 30 novembre 2016, des modifications au *Règlement du Sénat* et au *Règlement administratif du Sénat* concernant les points suivants :

- Ajout de la définition suivante du terme « caucus » :

Groupe formé d'au moins neuf (9) sénateurs, constitué à des fins parlementaires ou politiques, et dont chacun des membres fait partie d'un seul caucus du genre financé à la fois; ou

Groupe formé d'au moins neuf (9) sénateurs qui sont membres d'un parti politique enregistré sous le régime de la *Loi électorale du Canada*.

- Remplacement du terme « leader d'un parti reconnu » par le terme « leader ou coordonnateur d'un caucus ou d'un parti reconnu » partout où il apparaît dans le *Règlement du Sénat* et le *Règlement administratif du Sénat*.
- chaque groupe de sénateurs qui demande la reconnaissance du Sénat ait un leader, un coordonnateur ou une autre personne ayant la responsabilité de coordonner, de diriger ou de faciliter, selon le cas, le fonctionnement du groupe.

### **Recommandation 8**

que le Sénat donne instruction au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration de proposer des modifications au *Règlement administratif du Sénat* afin que tous les groupes (caucus) de sénateurs reçoivent du financement pour le maintien d'un secrétariat et la réalisation d'activités de recherche, peu importe si le caucus est fondé sur une affiliation politique ou non.

## **LOIS OMNIBUS**

Le comité recommande :

### **Recommandation 9**

que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement d'élaborer un processus au sein du *Règlement du Sénat* de manière à ce que les projets de loi omnibus soient renvoyés à un comité compétent, qui déterminera s'il y a lieu de les scinder.

### **Recommandation 10**

que lorsque le Sénat applique cette pratique, le gouvernement et la Chambre des communes reçoivent un avis les informant du renvoi et de la décision du comité de scinder le projet de loi omnibus, le cas échéant.

## **REPRÉSENTATION DES RÉGIONS**

Le comité recommande :

### **Recommandation 11**

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

### **Recommandation 12**

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

pouvant avoir des répercussions sur des régions, lorsque ces enjeux revêtent une grande importance.

## TÉLÉDIFFUSION

Le comité recommande :

### Recommandation 13

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

### Recommandation 14

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

### Recommandation 15

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

## FEUILLETON

Le comité recommande :

### Recommandation 16

que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement d'élaborer et de proposer des modifications au *Règlement du Sénat* afin de changer l'utilisation du *Feuilleton*, et plus particulièrement le processus applicable aux affaires dites « reportées », conformément aux six points exposés à la page 39 du présent rapport.

### Recommandation 17

que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement de recommander des modifications au *Règlement du Sénat* afin de donner au *Feuilleton* une structure cohérente et prévisible, de manière à ce que :

- les projets de loi soient indiqués dans l'ordre numérique, les projets de loi du Sénat apparaissant avant ceux de la Chambre des communes;
- les motions et les interpellations soient inscrites dans l'ordre numérique;
- les autres affaires apparaissent dans l'ordre où elles ont été ajoutées au *Feuilleton*.

## PÉRIODE DES QUESTIONS

Le comité recommande :

### Recommandation 18

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

### Recommandation 19

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

### Recommandation 20

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

## COMITÉS

Le comité recommande :

### Recommandation 21

que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement de modifier le *Règlement du Sénat* afin de changer le processus suivi pour déterminer la composition du Comité de sélection et de chacun des comités permanents en utilisant le processus ci-dessous en tant que base pour de tels changements. Les membres du comité laissent aux spécialistes de la procédure le soin d'élaborer un langage approprié pour donner effet aux objectifs du comité et aux principes qui sous-tendent les objectifs.

## ÉTAPE 1

1. Le Comité de sélection est composé de 8 à 12 membres.
2. Les leaders, coordonnateurs ou porte-parole, selon le cas, de tous les partis politiques, caucus ou groupes reconnus se réunissent et s'entendent sur la taille et la composition proportionnelle du Comité de sélection.
3. La taille et la composition proportionnelle du Comité de sélection sont établies dans les cinq jours de séance suivant le début d'une législature ou d'une session du Parlement.
4. La composition du Comité de sélection doit respecter les exigences ou principes suivants :
  - tous les caucus ou groupes doivent compter au moins un représentant;
  - la composition du Comité de sélection doit correspondre le plus possible, proportionnellement parlant, à la taille de chacun des caucus ou groupes au Sénat;
  - le leader, le porte-parole ou le coordonnateur de chaque parti politique, caucus ou groupe représenté au Sénat, selon le cas, est membre d'office, mais sans droit de vote, du Comité de sélection.

## ÉTAPE 2

Chaque caucus ou groupe sélectionne parmi ses rangs, selon le processus de son choix, le sénateur ou les sénateurs, suivant le cas, qui feront partie du Comité de sélection.

## ÉTAPE 3

En s'appuyant sur les sélections faites par chaque caucus ou groupe, les leaders, coordonnateurs ou porte-parole des deux caucus ou groupes les plus nombreux au Sénat présentent au Sénat une motion qui indique la taille et la composition du Comité de sélection.

## ÉTAPE 4

1. Le Comité de sélection détermine le nombre de sièges de chaque comité sénatorial permanent qui sera attribué aux membres de chaque caucus ou groupe. Ce nombre correspond proportionnellement à la taille de chacun des caucus ou groupes au Sénat.
2. En utilisant le processus de son choix, chaque caucus ou groupe sélectionne, parmi ses rangs, le candidat ou les candidats à un siège ou à des sièges dans l'un des comités.

## ÉTAPE 5

Le Comité de sélection attribue les postes de président, de vice-président et de troisième membre du comité directeur de chaque comité permanent aux membres de chaque caucus ou groupe en tenant compte de la taille de chacun des caucus ou

groupes au Sénat (il ne choisit toutefois pas des membres précis de ces caucus ou groupes). Quoi qu'il en soit, la présidence et la vice-présidence ne pourront être occupées par des sénateurs membres du même caucus ou groupe.

Il convient de noter que la pratique historique a été que certains présidents de comité, comme le Comité des finances nationales, ont été choisis parmi des sénateurs qui ne sont pas membres du parti du gouvernement.

#### **ÉTAPE 6**

Le Comité de sélection, après avoir décidé de la composition de chaque comité et attribué les postes de président, de vice-président et de troisième membre du comité directeur à chacun des caucus ou groupes (sans toutefois choisir de membres précis de ces caucus ou groupes), conformément aux choix faits par chaque caucus ou groupe, présente un rapport sur la composition de chaque comité au Sénat.

#### **ÉTAPE 7**

Chaque comité permanent se réunit pour élire son président, son vice-président et le troisième membre de son comité directeur conformément au rapport du Comité de sélection sur l'attribution de ces postes. L'élection se tient par scrutin secret, si plus d'un candidat se manifeste pour un poste.

#### **ÉTAPE 8**

Si, à la suite du processus de sélection ou d'élection indiqué ci-dessus, un caucus de l'opposition ou du gouvernement n'est pas représenté dans un sous-comité du programme et de la procédure, le leader du caucus non représenté ou la personne déléguée devient membre d'office du sous-comité lorsque celui-ci est appelé à étudier un projet de loi émanant du gouvernement.

#### **TÂCHE RÉGULIÈRE**

Le Comité de sélection continuera de se réunir, au besoin, pendant la session afin de recommander au Sénat des changements au cadre de travail ou à la composition des comités après avoir consulté chaque caucus ou groupe.



## INTRODUCTION

Le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat est heureux de présenter la partie I d'une étude qu'il a entreprise sur les règles, les procédures et les pratiques qui indiquent au Sénat comment faire son travail et aux sénateurs comment s'acquitter de leurs fonctions parlementaires. Dans ce premier document, le comité examine en détail la manière dont s'appliquent les règles, procédures et pratiques actuelles, puis réfléchit à comment les améliorer, pour consolider ce que le Sénat et les sénateurs font le mieux, à savoir : poser un second regard attentif, à titre d'assemblée législative complémentaire; offrir une tribune efficace pour exprimer les préoccupations des régions; refléter la diversité du Canada et des Canadiens dans les études, débats et enquêtes du Sénat; et protéger les droits et libertés de la personne.

Les prochains rapports porteront sur d'autres aspects du projet de modernisation, dont certains découlent de questions et de propositions énoncées dans le présent document. Exposer les enjeux et les suggestions de modernisation en plusieurs étapes permettra au comité de mieux cibler ses travaux. De manière générale, les sénateurs tenaient fortement à entreprendre un processus de modernisation qui, tout naturellement, suscite de nombreuses propositions qui méritent d'être étudiées. Les sénateurs souhaitaient également faire avancer les choses dans des délais raisonnables. Étant donné le grand nombre de réformes possibles et le court délai pour faire rapport, le comité a choisi de présenter la première série de mesures de modernisation dans cette première phase.

Il convient de souligner que le type de réforme envisagé dans l'ordre de renvoi à l'origine de la constitution de ce comité doit être axé sur la « modernisation ». Le choix des mots a été mûrement réfléchi et il est important à plusieurs égards. D'abord, en optant pour ce terme, on admet que, dans les faits, on pourra difficilement mettre en œuvre des réformes constitutionnelles fondamentales sans une certaine participation des provinces. Ensuite, ce mot exprime la volonté ferme, tant de la part de la population canadienne que des sénateurs eux-mêmes, de procéder rapidement pour instaurer des changements que le Sénat aura le pouvoir de mettre en œuvre. Enfin, il laisse entendre que l'on reconnaît que les façons dont le Sénat fonctionne et exerce ses fonctions parlementaires sont remises en question et ne permettent peut-être plus de répondre aux nécessités d'un Sénat moderne.

Pour entreprendre cette étude et faire les recommandations qui en découlent, le comité a commencé par adopter ce qu'il considère comme étant les principes essentiels devant guider tout projet de modernisation. Ces principes permettent de s'assurer que les recommandations concernant la modernisation du Sénat ne sont pas faites en vase clos et qu'elles proposent au Sénat une approche cohérente pour moderniser l'institution. Ils reposent sur les fondements constitutionnels du Sénat, sur la place du Sénat dans la structure de la Constitution canadienne et sur sa raison d'être. Ils s'inscrivent aussi dans la vocation moderne du Sénat, car l'institution a dû s'adapter aux réalités et défis d'aujourd'hui. Voici les principes que le comité a adoptés :

- fonction de second regard attentif;
- bicaméralisme;
- indépendance;
- démocratie;
- préservation des droits et des privilèges du Parlement et des parlementaires;
- égalité;
- représentation des régions;
- représentation des minorités.

Avant de se lancer dans l'examen des grands volets de la modernisation, le comité revoit et précise les divers rôles qu'exercent le Sénat et les sénateurs dans la démocratie constitutionnelle canadienne. Le comité se penche ensuite sur plusieurs domaines importants qui, selon lui, devraient être modernisés. Le présent rapport est organisé comme suit :

- partie I – mandat et approche générale du comité concernant cette étude;
- partie II – place et fonction du Sénat dans la démocratie parlementaire canadienne;
- partie III – exposition des rôles des sénateurs dans l'exercice de leurs responsabilités constitutionnelles;
- partie IV – nécessité de mesures de modernisation et recommandations visant le bureau du Président du Sénat et celui du Président intérimaire;
- partie V – nombre croissant de sénateurs affiliés à aucun caucus de parti politique représenté au Sénat, et recommandations sur la façon de s'adapter à cette réalité, notamment sur la manière d'aider les sénateurs indépendants à se constituer en groupes n'ayant pas de liens avec les partis;
- partie VI – approches que le Sénat pourrait envisager à l'égard des projets de loi omnibus;
- partie VII – recommandations concernant la manière dont le Sénat pourrait mieux s'acquitter de son rôle constitutionnel de représentation des régions;
- partie VIII – divers moyens d'étendre la télédiffusion ou la Webdiffusion des délibérations du Sénat;
- partie IX – examen de quelques-unes des préoccupations exprimées par les sénateurs sur la façon dont les travaux sont organisés et menés dans la salle du Sénat, et recommandations visant la modernisation du processus relatif au *Feuilleton* quotidien;
- partie X – changements concernant la période des questions;
- partie XI – résumé des règles entourant la composition des comités – la participation à ces comités étant l'une des principales responsabilités des sénateurs – et comment ces règles ont pour effet d'exclure les sénateurs indépendants des comités sénatoriaux ou de limiter leur participation; recommandations au sujet de la révision des règles de procédure et d'administration, de manière à assurer au sein des comités une représentation proportionnelle entre les sénateurs indépendants et ceux affiliés au caucus d'un parti politique.

## I. APERÇU ET MANDAT DU COMITÉ

Son ordre de renvoi énonce clairement que le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat a le mandat très large d'examiner toutes les mesures possibles pouvant moderniser le Sénat, sauf les changements qui impliqueraient des modifications en vertu du mode de révision prévu par la *Loi constitutionnelle de 1982*<sup>1</sup>. En effet, l'ordre de renvoi veut :

Qu'un Comité spécial sur la modernisation du Sénat soit nommé  
pour examiner les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre  
constitutionnel actuel.

Le comité s'est donné la tâche de proposer des mesures réalisables dans le cadre du règlement, des usages, de la procédure et des procédés administratifs du Sénat. Ce mandat est suffisamment vaste pour porter sur un nombre considérable d'éléments à moderniser. Cependant, le comité s'est bien gardé de se pencher sur des questions traitées ailleurs au Sénat et dans d'autres comités, afin d'éviter les doubles emplois et de permettre à d'autres comités, mieux outillés que lui pour s'occuper d'autres aspects du projet de modernisation en cours au Sénat, d'accomplir leurs fonctions. Par exemple, c'est le Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration qui dirige la modernisation des pratiques financières du Sénat. Ce comité a été constitué et s'est vu confier un mandat en vertu de la *Loi sur le Parlement du Canada* pour superviser l'administration financière du Sénat. Le vérificateur général du Canada a formulé une série de recommandations destinées à renforcer les pratiques d'administration financière de l'institution<sup>2</sup>. Ce comité, quoique conscient de la nécessité pour le Sénat de revoir et de renforcer ses contrôles financiers, estime que le Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration est le mieux placé pour traiter des questions d'administration financière, compte tenu de son mandat et de sa connaissance approfondie de ces questions.

Nous soulignons également que le Comité sur les conflits d'intérêts des sénateurs, qui administre le *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*, doit faire des recommandations en la matière. Ce comité a un mandat très spécifique et il travaille en étroite collaboration avec le conseiller sénatorial en éthique. Le Comité spécial sur la modernisation du Sénat considère que le mieux préparé pour s'occuper des problèmes de fond concernant l'éthique ou les conflits d'intérêts est le Comité sur les conflits d'intérêts des sénateurs; le but, une fois de plus, est d'éviter les doubles emplois et de permettre au comité le mieux placé d'examiner ces questions conformément au mandat qui lui a été conféré.

Par ailleurs, l'Administration du Sénat continue de chercher des pratiques et des procédures susceptibles d'être améliorées ou renforcées<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Conformément à l'art. 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, il faut l'assentiment du Parlement et d'au moins sept provinces représentant au moins la moitié de la population pour que la Constitution du Canada puisse être modifiée.

<sup>2</sup> Vérificateur général du Canada, [Rapport du vérificateur général du Canada au Sénat du Canada : Les dépenses des sénateurs](#), juin 2015.

<sup>3</sup> Sénat du Canada, communiqué de presse, [Rapport de l'ex-juge Binnie : Les dépenses des sénateurs](#), 21 mars 2016.

Au cours de son étude, le comité a pu s'inspirer de plusieurs sources importantes pour formuler les propositions de modernisation ci-dessous.

La première de ces sources est l'opinion de la Cour suprême du Canada dans l'affaire du *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, qui nous fournit une interprétation moderne des fonctions et des vocations du Sénat au sein de l'« architecture » constitutionnelle du Canada, comme la désigne la Cour<sup>4</sup>.

Le comité a eu la chance de connaître les propositions de modernisation formulées par les sénateurs eux-mêmes lors de différentes conférences. La première a été organisée par notre collègue, l'honorable sénateur Serge Joyal, C.P., en janvier 2015 (symposium Joyal<sup>5</sup>). Les autres ont pris la forme d'une série de « séances de travail » tenues par les honorables sénateurs Stephen Greene et Paul Massicotte (séances de travail Greene et Massicotte) en octobre 2015<sup>6</sup>.

Le comité a aussi reçu le témoignage d'experts éminents de différents domaines, dont la réforme démocratique et le droit constitutionnel, la réforme de chambres hautes et les usages parlementaires. Nous avons aussi accueilli un représentant de la Chambre des lords du Royaume-Uni, qui nous a entretenus des pairs non inscrits, ces indépendants qui forment un groupe bien particulier.

Depuis la Confédération, le Sénat du Canada est fidèle au modèle britannique, qui confère au gouvernement et à l'opposition des rôles de représentants. Rien, dans le présent rapport, ne suppose ou ne préconise l'élimination de cette dynamique. Le Comité de modernisation favorise plutôt des solutions qui permettent à tous les sénateurs – tant les non-affiliés que ceux qui adhèrent à un caucus de parti ou à un groupe de travail – de s'acquitter de leurs fonctions parlementaires avec toute l'indépendance requise.

Le désir de changement et de modernisation du Sénat est fort dans les rangs des sénateurs, comme l'ont montré les travaux de nos collègues qui ont organisé le symposium Joyal et les séances de travail Greene et Massicotte. Mais l'appui à des changements est également très présent dans la population en général. Selon un sondage mené par Nik Nanos, près de sept Canadiens sur dix sont d'avis que la réforme du Sénat est une priorité urgente ou assez urgente. Les électeurs qui ne sont pas affiliés à un parti politique sont plus susceptibles de dire que c'est une priorité urgente ou assez urgente (77 %) que les électeurs partisans (66 %). Les électeurs flottants, quant à eux, sont entre les deux (69 %)<sup>7</sup>. Les résultats du sondage se trouvent dans l'Annexe B.

<sup>4</sup> *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, 2014 CSC 32 (*Renvoi relatif à la réforme du Sénat*).

<sup>5</sup> *D'un commun effort : Améliorer le Sénat canadien*, décembre 2015.

<sup>6</sup> *Rapport sur les séances de travail sur la modernisation du Sénat*, décembre 2015.

<sup>7</sup> Nik Nanos, *Strong Majority Want Independent Senators – Appetite for Free Votes on the Rise: Survey Summary*, avril 2016.

## II. LA PLACE DU SÉNAT DANS LA DÉMOCRATIE PARLEMENTAIRE DU CANADA

### L'ANALYSE DE LA NATURE ET DES VOCATIONS DU SÉNAT PAR LA COUR SUPRÊME DU CANADA

La Cour suprême du Canada a eu deux occasions de se pencher sur la nature, les vocations et l'origine du Sénat ainsi que sur sa place dans la démocratie constitutionnelle du Canada. La première remonte à 1980, année où la Cour a fait connaître son opinion concernant le *Renvoi : Compétence du Parlement relativement à la Chambre haute*. Dans cet arrêt, la Cour s'est dite d'avis que le Parlement ne peut pas apporter unilatéralement des modifications qui « porteraient atteinte aux caractéristiques fondamentales ou essentielles attribuées au Sénat pour assurer la représentation régionale et provinciale dans le système législatif fédéral », ou nuiraient à sa capacité de remplir la fonction de second regard attentif<sup>8</sup>. La section qui suit porte sur l'importance du rôle du Sénat dans la représentation des régions et des provinces au sein d'un État fédéral, telle qu'elle a été soulignée dans la décision la plus récente de la Cour suprême concernant la réforme du Sénat.

Dans l'affaire du *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, la Cour s'est prononcée sur les questions suivantes, soumises par le gouvernement du Canada :

- la réduction de la durée du mandat des sénateurs;
- l'établissement d'un processus électoral de consultation de chaque province sur ses préférences quant à la nomination de candidats sénatoriaux;
- l'abrogation de la qualification des sénateurs en matière de propriété;
- l'abolition du Sénat<sup>9</sup>.

La question globale soumise à la Cour était : dans quelle mesure faudrait-il obtenir le consentement des provinces pour apporter les modifications constitutionnelles nécessaires aux réformes ci-dessus?

Le degré de consentement requis dépend habituellement de la nature et de l'importance de la révision proposée. Selon le cas, la révision peut nécessiter l'accord unanime des provinces, ou celui des deux tiers, de quelques-unes ou d'une seule des provinces, ou encore uniquement celui du Parlement (décision unilatérale).

La Cour a déterminé que, sauf pour ce qui est de l'abrogation de la qualification des sénateurs en matière de propriété (et encore, pas pour les sénateurs qui représentent le Québec), la

<sup>8</sup> *Renvoi : Compétence du Parlement relativement à la Chambre haute* [1980] 1 R.C.S. 54.

<sup>9</sup> *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, 2014 CSC 32 (*Renvoi relatif à la réforme du Sénat*).

modification de la Constitution nécessitait le consentement d'une partie des provinces, et l'abolition du Sénat, leur appui unanime<sup>10</sup>.

Certains éléments importants de ce jugement – parmi ceux qui n'ont pas trait à la procédure de modification constitutionnelle – méritent qu'on s'y arrête ici, vu leur pertinence pour notre comité. En effet, la Cour a affirmé des principes clés dont nous nous sommes inspirés pour formuler les recommandations du présent rapport.

Notamment, elle a énoncé le principe de base de l'« architecture » de la Constitution. Celle-ci repose sur le fédéralisme, la démocratie, le constitutionnalisme et la primauté du droit, et le respect des minorités<sup>11</sup>. Dans le cadre de cette architecture, la Cour a relevé un certain nombre de rôles importants – ou vocations – que le Sénat doit absolument remplir, dont celui d'organisme législatif complémentaire responsable de porter un second regard attentif (par. 54); et d'organisme tout à fait indépendant qui pourrait « revoir avec impartialité les mesures adoptées par la Chambre des communes » (par. 57). D'autres rôles se sont développés avec le temps, comme celui de représenter les régions du Canada à mesure que des provinces se joignaient à la Confédération et cédaient des pouvoirs législatifs au Parlement fédéral (par. 15). De plus, la Cour a fait observer que, avec le temps, le Sénat en est venu à représenter divers groupes – femmes, groupes ethniques, religieux, linguistiques et autochtones – sous-représentés à la Chambre des communes (par. 16).

Clairement, dans le *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, la Cour se base sur le jugement de 1980 concernant le *Renvoi relatif à la Chambre haute* pour énoncer le dénommé principe fédéral ou le rôle du Sénat au sein de la structure fédérale de la démocratie canadienne. Dans ses conclusions sur la constitutionnalité d'une loi pour changer le mode de sélection des sénateurs au moyen de soi-disant « élections consultatives » et le mandat des sénateurs, la Cour suprême a insisté sur le fait que la modification de la nature fondamentale du Sénat mettrait en cause les intérêts des provinces et requerrait donc un degré appréciable de consentement provincial conformément à la procédure générale de modification prévue à l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982*<sup>12</sup>. La Cour décrit plus en détail le principe fédéral dans le *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, en l'étendant de manière plus large au processus de modification constitutionnelle. La Cour a précisé que tout changement à la structure fédérale de la Constitution du Canada exigerait un consentement appréciable des provinces :

---

<sup>10</sup> J. Hunter fait un bon résumé de l'opinion de la Cour dans *Renovating Canada's Constitutional Architecture: An Examination of the Government's Democratic Reform Initiatives*, document présenté au symposium « The State of Canada's Constitutional Democracy », organisé par le David Asper Centre for Constitutional Rights, 26-27 février 2016.

<sup>11</sup> Pour lire une description plus détaillée de ces principes, voir D. Smith, « Pour bien s'entendre : Une analyse de l'arrêt de la Cour suprême de 2014 sur le Sénat » (décembre 2015), document présenté au comité en marge de la comparution de M. Smith, le 9 mars 2016. Compte rendu des témoignages : Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat, fascicule n° 1, [Témoignages](#), 9 mars 2016.

<sup>12</sup> Pour voir des exemples du souci de la Cour à l'égard des intérêts des provinces, consulter les paragraphes 47, 63, 75 et 78 du *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*.

Les changements qui mettent en cause les intérêts des provinces relatifs au *Sénat en tant qu'institution faisant partie intégrante du système fédéral* ne peuvent être apportés qu'en application de la procédure normale de modifications. L'article 44 [procédure de modification unilatérale], qui constitue une exception à la procédure normale, envisage des mesures prises en vue du maintien et du changement du Sénat, sans pour autant modifier ses nature et rôle fondamentaux<sup>13</sup>. [Italiques ajoutés]

## PRINCIPES DIRECTEURS ADOPTÉS PAR LE COMITÉ POUR SON ÉTUDE

L'un des principaux enseignements que tire le comité de l'affaire du *Renvoi relatif à la réforme du Sénat* est que toute tentative de modernisation par la voie de négociations constitutionnelles posera des défis de taille à l'heure actuelle. Cependant, comme le signalent d'ailleurs les sénateurs, beaucoup peut être accompli à l'initiative du Sénat lui-même, qui peut moderniser ses usages, règlements et procédures, et renforcer ses caractéristiques essentielles et les rôles et vocations que lui reconnaît la Constitution.

Le comité s'est donc basé sur les conclusions de la Cour suprême au moment de rédiger ses recommandations. Celles-ci visent à renforcer ou à favoriser tant les objectifs à l'origine de la création du Sénat que la place occupée par le Sénat dans l'architecture constitutionnelle – place exprimée par la Cour suprême du Canada. Les principes qui ont ainsi présidé aux travaux du comité sont les suivants :

### *Fonction de second regard attentif*

La fonction de second regard attentif est l'une des vocations que la Cour suprême du Canada reconnaît au Sénat; c'est aussi l'une des caractéristiques essentielles du Sénat. Les sénateurs et le Sénat apportent une contribution largement reconnue à l'examen des projets de loi et au vaste éventail d'études que le Sénat est régulièrement appelé à entreprendre. Comme la Cour suprême l'a reconnu, on s'attend à ce que les sénateurs puissent « revoir avec impartialité les mesures adoptées par la Chambre des communes », sans qu'ils soient soumis aux pressions populaires et électorales<sup>14</sup>. Leur capacité de faire leur travail dépend aussi de leur indépendance, c'est-à-dire du fait d'être libre des contraintes imposées par le besoin d'être réélu.

### *Bicaméralisme*

Le Sénat est une chambre complémentaire, et non un rival de la Chambre des communes dans le processus législatif. Son rôle ne consiste pas non plus à être l'égal de la Chambre des communes<sup>15</sup>. Il est entendu que le Sénat, en sa qualité d'organisme complémentaire, doit respecter la volonté des membres élus de la Chambre des communes, qui ont reçu un mandat populaire, et contribuer dans un esprit de collaboration à la défense de l'intérêt national. Cela

---

<sup>13</sup> *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, par. 75.

<sup>14</sup> *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, par. 57.

<sup>15</sup> Voir l'analyse de la Cour dans *Renvoi relatif à la réforme du Sénat* dans laquelle elle explique le principe du bicaméralisme, particulièrement au par. 58.

ne veut pas dire que le Sénat doit toujours s'effacer devant la Chambre des communes, mais tout simplement que les sénateurs s'acquittent de leurs fonctions parlementaires dans l'objectif d'améliorer – plutôt que de bloquer – les projets de loi adoptés par la Chambre des communes.

### *Indépendance*

Le principe de l'indépendance du Sénat est lié à celui du bicaméralisme et de la complémentarité. L'indépendance est double : indépendance individuelle des sénateurs et indépendance du Sénat en tant qu'institution. C'est grâce à l'indépendance du Sénat et des sénateurs, qui est protégée par la Constitution, que le Sénat peut remplir ses fonctions en tant que chambre législative complémentaire.

### *Démocratie*

La démocratie est l'un des principes fondamentaux de la Constitution du Canada, ce qu'a d'ailleurs reconnu la Cour suprême. Le Sénat a un rôle essentiel à jouer dans le maintien d'une démocratie dynamique, où les droits et les libertés individuels sont protégés; ce rôle, c'est celui d'une chambre haute forte et efficace.

### *Préservation des droits et des privilèges du Parlement et des parlementaires*

Même si l'affaire du *Renvoi relatif à la réforme du Sénat* n'en fait pas mention, le privilège parlementaire est un autre principe fondamental et inscrit dans la Constitution qui est essentiel à la démocratie parlementaire. Comme l'a exprimé le Sous-comité du privilège parlementaire du Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement dans son étude approfondie sur cette question, le privilège parlementaire « permet au Parlement de fonctionner avec efficacité et efficience, sans entraves indues<sup>16</sup> ». La Cour suprême du Canada, pour sa part, voit le privilège comme un moyen de préserver le « principe fondamental de la séparation constitutionnelle des pouvoirs » entre l'exécutif, les tribunaux et le Parlement<sup>17</sup>. Le privilège parlementaire est donc un élément central du maintien d'un Parlement indépendant.

### *Égalité*

Ce que nous entendons, par « égalité », c'est le principe selon lequel les sénateurs sont égaux sur le plan des droits et des privilèges conférés aux parlementaires. Les règles et les pratiques du Sénat devraient toujours tenir compte de ce principe.

### *Primauté du droit*

Comme la Cour suprême du Canada l'a exprimé dans le *Renvoi relatif à la réforme du Sénat* et d'autres jugements, la primauté du droit est l'un des principes non écrits qui sous-tendent

<sup>16</sup> Sénat du Canada, Comité permanent du Règlement, de la procédure, et des droits du Parlement, [Une question de privilège : Document de travail sur le privilège parlementaire au XXI<sup>e</sup> siècle](#), juin 2015.

<sup>17</sup> Voir *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, 2005 CSC 30, par. 21.

la Constitution du Canada. Elle s'exprime de différentes façons, mais ce que le comité entend principalement de ce principe, c'est que le droit est au-dessus du gouvernement : il sert à empêcher l'exercice de pouvoirs arbitraires par les autorités gouvernementales. La primauté du droit protège également les citoyens et les droits individuels lorsque l'État exerce ses pouvoirs.

#### *Représentation des régions*

La représentation des régions est l'une des raisons d'être du Sénat. En effet, celui-ci a été conçu de manière à faire contrepoids à la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes. Puisque la représentation proportionnelle favorise les provinces les plus peuplées, le Sénat joue un rôle important en permettant aux provinces plus petites de faire valoir leurs intérêts et leurs préoccupations. La représentation régionale est une composante essentielle du principe fédéral dont il est question précédemment dans le présent rapport.

#### *Représentation des minorités*

L'un des rôles que le Sénat a assumés à l'époque moderne est celui qui consiste à protéger les intérêts des minorités, et tout particulièrement des minorités autochtones, sexuelles, linguistiques et ethniques, qui sont traditionnellement sous-représentées à la Chambre des communes.



### III. CE QUE FONT LES SÉNATEURS – LA NATURE DU RÔLE CONSTITUTIONNEL DES SÉNATEURS

#### LE SÉNAT COMME INCARNATION DU PRINCIPE FÉDÉRAL

Nous devons garder à l'esprit que la nature du rôle d'un sénateur se fonde sur la raison justifiant la création du Sénat. Le Sénat devait incarner le principe fédéral auquel nous faisons référence ailleurs dans le présent rapport (voir page 6). Ce principe fédéral traduit un élément clé des négociations qui ont mené à une entente à l'égard du projet de confédération. C'est cette entente conclue entre les anciennes provinces du Haut et du Bas Canada qui a rendu l'avènement de la Confédération possible et tangible. Le Sénat a été constitué pour donner une représentation égale des régions, sans égard à la taille ou à leur population. Le Sénat servait de contrepoids à la Chambre des communes élue, constituée selon la représentation en fonction de la population. Le rôle du Sénat était d'assurer « une forme distincte de représentation des régions qui se sont jointes à la Confédération », et de protéger les minorités culturelles et religieuses du Québec, grâce aux dispositions spéciales de la *Loi constitutionnelle*<sup>18</sup>. De par sa forme distincte de représentation, qui lui donne son caractère unique comme Chambre du Parlement tenant compte des points de vue des sénateurs de régions distinctes du Canada, le Sénat est une tribune pour ces régions et pour exprimer les préoccupations des minorités, en contrepoids à la majorité des membres élus de la Chambre des communes.

Dans sa décision concernant le *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, la Cour suprême souligne l'élargissement de ce rôle au fil du temps, que ce soit à l'égard de la composition du Sénat, qui reflète maintenant mieux la diversité et le pluralisme du Canada et qui se préoccupe plus largement des droits des minorités. Cette évolution témoigne de la considération, du souci et du respect qu'ont les Canadiens pour leurs droits et libertés.

Le Sénat a donc été constitué en tant que Chambre haute d'un État fédéral pour représenter les intérêts des régions et des minorités. Au moment de l'avènement de la Confédération, il s'agissait d'une institution unique, puisqu'il n'existait pas de modèle dont s'inspirer. La Chambre des lords, qui était le modèle de chambre haute le plus ressemblant à l'époque, n'a pas été créée pour représenter les intérêts des régions, et la Chambre des communes britannique avait pour vocation de servir un État unitaire.

#### DÉFINITION LARGE DES FONCTIONS PARLEMENTAIRES

Le travail qu'accomplissent les sénateurs dans l'exercice de leurs fonctions constitutionnelles s'inscrit généralement dans la rubrique « fonctions parlementaires ». Le *Rapport de l'arbitre spécial* qu'a produit pour le Sénat Ian Binnie, ancien juge de la Cour Suprême, est instructif pour la définition qu'il donne des fonctions parlementaires<sup>19</sup>. Le juge Binnie présente une vue d'ensemble de la question, à la lumière de l'analyse de la Cour suprême du Canada et de son

<sup>18</sup> *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, par. 15.

<sup>19</sup> Juge Ian Binnie, [Rapport de l'arbitre spécial relativement aux demandes de remboursement mentionnées par le vérificateur général dans son rapport du 4 juin 2015](#) (non daté, publié le 21 mars 2016) (Rapport de l'arbitre spécial). Ce rapport est disponible sur le portail du Sénat.

excellente compréhension des règles procédurales, administratives et éthiques du Sénat. L'analyse du juge Binnie à l'appui d'une définition large des fonctions parlementaires des sénateurs est confirmée par un examen de la qualité, de la profondeur et de la diversité des travaux du Sénat, et plus particulièrement des « excellents rapports » des comités sénatoriaux. Mention spéciale est faite, par exemple, des rapports du Comité des affaires sociales (comme le rapport Kirby sur les soins de santé et d'autres rapports sur les produits pharmaceutiques et la santé mentale), ainsi que du Comité des banques et du Comité des droits de la personne<sup>20</sup>.

Le juge Binnie a aussi eu l'avantage de s'entretenir directement avec des sénateurs et de consulter des mémoires, comme ceux que le sénateur Serge Joyal, C.P., a rédigés à l'attention du vérificateur général du Canada<sup>20</sup>. Les mémoires du sénateur Joyal sont annexés au présent rapport. Cette vue d'ensemble, qui reflète « la richesse et la diversité » du travail du Sénat est exprimée dans le passage suivant :

Restreindre les activités de bonne foi de ce que les parlementaires considèrent comme d'intérêt public ne ferait que desservir la démocratie, même si lesdites activités étaient jugées futiles par d'autres personnes (même au sein du Sénat). Les sénateurs doivent être indépendants et c'est de cette indépendance même que le travail du Sénat tire toute sa richesse et sa diversité, favorables à la « fonction parlementaire »<sup>21</sup>.

## LES FONCTIONS PARLEMENTAIRES MODERNES DES SÉNATEURS

Passons maintenant aux fonctions parlementaires modernes des sénateurs. Le sénateur Pierre-Claude Nolin, qui a été Président du Sénat jusqu'à son décès prématuré en 2015, a abordé ce qu'il appelait les rôles multiples du Sénat moderne dans une série d'interpellations en Chambre. Ces rôles sont :

- le rôle législatif;
- le rôle d'enquêteur;
- la représentation des régions;
- la protection des minorités;
- la diplomatie parlementaire;
- la promotion et la défense de causes publiques.

Au sujet du rôle législatif, le sénateur a dit ce qui suit lors de son interpellation du 4 février 2014 :

[L]e Sénat procède calmement et de façon autonome à l'examen des propositions législatives en utilisant son processus, efficace et crédible, permettant l'adoption de lois qui soient respectueuses, d'une part, des « souhaits délibérés et compris du peuple » et, d'autre part, du droit constitutionnel et de la règle de droit qui le soutient.

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, partie 4, par. 47. .

<sup>21</sup> *Ibid.*, partie 1, par. 15.

Abordant le rôle d'enquêteur, le sénateur Nolin, avec d'autres sénateurs, a souligné que le Sénat complète la Chambre des communes. Dans son interpellation du 1<sup>er</sup> avril 2014, il a dit ce qui suit :

Loin de concurrencer la Chambre basse, la Chambre haute en complète l'action à maints égards importants, entre autres en réalisant des études spéciales.

Aussi bien lorsqu'il étudie des mesures législatives que lorsqu'il mène des enquêtes, le Sénat délibère, édifie son argumentaire législatif par le truchement du débat, entend des témoignages et recueille un vaste éventail d'avis des Canadiens de toutes les sphères d'activité et de toutes les régions du pays.

Grâce à l'indépendance conférée aux sénateurs, le Sénat peut remplir sa fonction législative librement et impartialement.

Pour ce qui est de la représentation des régions, la Cour suprême du Canada a fait remarquer que l'union des provinces dont est née la nation du Canada n'aurait jamais eu lieu sans la création d'une chambre haute assurant « une forme distincte de représentation des régions qui [...] avaient cédé une partie importante de leurs pouvoirs législatifs au nouveau Parlement fédéral ». Dans le contexte moderne, le Sénat réunit des personnes exceptionnelles qui, représentant toutes les régions du pays, amènent des perspectives variées.

Au Sénat, la protection des minorités passe notamment par l'application vigoureuse de la *Charte canadienne des droits et libertés* aux projets de loi et autres mesures du gouvernement. Le Comité des affaires juridiques et constitutionnelles, le Comité des droits de la personne et le Comité des langues officielles, par exemple, sont grandement réputés pour la rigueur de leurs analyses et la profondeur de leurs examens à l'égard des libertés civiles et des droits de la personne, que l'on retrouve invariablement dans leurs rapports et études.

Dans le domaine de la diplomatie parlementaire, les sénateurs font un apport important sur la scène internationale, où ils prolongent les efforts de relations internationales du gouvernement. Les sénateurs encouragent dans le monde entier les valeurs canadiennes, particulièrement la démocratie, les droits de la personne et la primauté du droit, autant de domaines où les traditions canadiennes sont réputées et respectées. Leurs rôles à cet égard les amènent à acquérir une connaissance approfondie du contexte mondial où le Canada et les Canadiens évoluent, et à appliquer cette expertise à leurs fonctions législatives et analytiques.

Enfin, parce que le Sénat est indépendant – à l'égard tant du pouvoir exécutif que de la Chambre des communes –, les sénateurs sont plus libres de soulever des enjeux sensibles d'importance nationale et de nobles causes qui peuvent être quelque peu controversées ou pour lesquels les sénateurs sont susceptibles de devancer l'opinion publique. Le Sénat a coutume de privilégier la profondeur et le long terme, et cette approche lui permet de contribuer positivement à la société civile canadienne.

Le juge Binnie est arrivé à une conclusion semblable dans son rapport de l'Arbitre spécial. À la page 23, il dit :

En bref, les fonctions parlementaires des sénateurs sont les suivantes :

- d'assister aux séances du Sénat;
- de siéger aux comités et aux sous-comités;
- de représenter la population des provinces, des régions ou des territoires pour lesquels ils ont été nommés;
- de faire de la politique partisane;
- de se renseigner sur des questions d'intérêt public, de les faire connaître ou de s'en faire le champion en tant que « grand enquêteur de la nation »;
- d'adhérer à des associations parlementaires et des groupes interparlementaires pertinents;
- de s'intéresser à d'autres questions d'intérêt public liées à leur rôle<sup>22</sup>.

L'efficacité de l'institution à remplir ses diverses fonctions se manifeste dans sa tradition bien vivante du débat libre, que le privilège parlementaire de la liberté d'expression confère aux sénateurs. La capacité de débattre ouvertement est aussi une incarnation du principe d'indépendance. La qualité des débats au Sénat est largement reconnue; c'est d'ailleurs une des grandes raisons pour lesquelles le Sénat s'acquitte si bien de son rôle comme organe législatif.

### Recommandation 1

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

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

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

### Recommandation 2

**Que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement et au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration de revoir la totalité des règles administratives énoncées dans le *Règlement administratif du Sénat* et des règles procédurales exposées dans le *Règlement du Sénat*, ainsi que**

<sup>22</sup> Rapport de l'arbitre spécial, p. 23.

**les processus administratifs du Sénat, et de les réviser de façon à ce qu'ils intègrent les multiples fonctions d'un Sénat moderne.**

**Recommandation 3**

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



## IV. LE PRÉSIDENT DU SÉNAT

### CONTEXTE

Le Président du Sénat est chargé de présider les séances du Sénat, de rendre des décisions sur les rappels au *Règlement* et questions de privilège fondées à première vue, et de maintenir l'ordre et le décorum<sup>23</sup>. Il occupe le quatrième rang dans l'ordre de préséance du Canada, après le gouverneur général, le premier ministre et le juge en chef de la Cour suprême<sup>24</sup>.

Le Président exécute diverses fonctions cérémonielles et protocolaires, mais son rôle dans l'administration du Sénat est minime. Exception faite d'une brève période à la 41<sup>e</sup> législature, le Président du Sénat ne préside pas, de nos jours, le Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, l'organisme responsable de la gestion et de l'administration du Sénat. Cette situation tranche avec celle du Président de la Chambre des communes, qui préside le Bureau de régie interne, et qui est réellement responsable de la gestion de la Chambre<sup>25</sup>.

C'est le gouverneur général qui nomme et révoque le Président du Sénat, en application de l'article 34 de la *Loi constitutionnelle de 1867* :

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

Il faut rappeler que le Président est nommé par décret royal. L'importance de cette procédure n'est pas seulement symbolique. Comme le précise le document officiel qui l'établit, la commission témoigne de la confiance particulière qui est mise dans la fidélité, l'intégrité et la compétence de la personne nommée à la présidence du Sénat<sup>26</sup>.

Par convention constitutionnelle, le gouverneur général agit sur la recommandation du premier ministre, dont l'avis est rarement, voire jamais, rejeté. Dans les faits, le Président est donc nommé par le premier ministre.

### MODERNISER LE PROCESSUS DE SÉLECTION DU PRÉSIDENT

Afin de faire comprendre comment la fonction de Président du Sénat a évolué au fil des ans et combien il est difficile de moderniser le processus de sélection du titulaire, il est utile de faire un survol historique sur le sujet.

Le rôle du Président a beaucoup changé au fil des ans. Il est inspiré de celui que jouait le lord chancelier de la Chambre des lords avant les réformes de 2005. Le lord chancelier remplissait

---

<sup>23</sup> Le Sénat du Canada, *La procédure du Sénat en pratique*, décembre 2015, p. 25.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>25</sup> A. Barnes et coll., *La réforme du Sénat du Canada : Foire aux questions*, Bibliothèque du Parlement, Étude générale n° 2011-83 (révisée le 12 septembre 2011), p. 33 (*La réforme du Sénat au Canada*).

<sup>26</sup> *La procédure du Sénat en pratique*, ch. 2, annexe D, p. 37.

plusieurs fonctions pour la Couronne, dont celles de membre du Cabinet. En fait, au cours de la période qui a suivi la Confédération, le Président était ministre sans portefeuille. Il n'avait pas le pouvoir d'appliquer le *Règlement du Sénat*, sauf en cas de manquement à l'ordre soulevé par un sénateur<sup>27</sup>.

La révision du *Règlement*, en 1906, a conféré au Président des pouvoirs supplémentaires semblables à ceux du Président de la Chambre des communes. En 1991, le Sénat a attribué au Président le pouvoir d'agir de son propre chef afin de maintenir l'ordre et le décorum et d'appliquer le *Règlement*<sup>28</sup>.

Les pouvoirs actuels du Président sont exposés dans le *Règlement*, et plus particulièrement à l'article 2-1 :

**2-1 (1)** Le Président est chargé :

- a) de présider les séances du Sénat;
- b) de statuer sur les rappels au *Règlement*, le bien-fondé à première vue des questions de privilège et les demandes de débats d'urgence;
- c) de maintenir l'ordre et de faire observer le décorum.

En raison du rôle qu'il remplit aujourd'hui, le Président exerce une influence considérable sur la tenue des délibérations au Sénat. Outre les modifications aux règles procédurales mentionnées ci-dessus, le Président a une voix délibérative, ce qui lui permet de voter au même moment que les autres sénateurs. Le Sénat peut toutefois annuler des décisions du Président portant sur des questions de procédure<sup>29</sup>. C'est là une différence marquée avec le Président de la Chambre des communes, qui vote seulement en cas d'égalité des voix, mais dont les décisions relatives aux questions de procédure ne peuvent être annulées.

La tendance actuelle favorise une présidence de plus en plus impartiale et proactive. Les sénateurs comptent sur le Président pour qu'il agisse de façon équitable et judicieuse sur les questions de procédure.

L'évolution graduelle du rôle du Président, qui, du simple instrument du pouvoir exécutif, est devenu un rouage essentiel d'une chambre législative moderne, où il exerce une autorité considérable sur le déroulement des affaires, a suscité chez plusieurs une réflexion sur le rôle que les sénateurs eux-mêmes jouent, ou devraient jouer, dans la sélection du Président.

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat, dans son premier rapport d'octobre 2006 sur la teneur du projet de loi S-4, a mentionné l'éventuelle élection du Président du Sénat au nombre des questions qu'il se proposait d'examiner dans un proche avenir<sup>30</sup>.

Plusieurs projets de loi d'intérêt public du Sénat ont proposé un nouveau mode de sélection. Le projet de loi S-213, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur le Parlement

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 25. L'autorité est maintenant au *Règlement* 2-6(1)

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>30</sup> Sénat, *Rapport sur la teneur du projet de loi S-4* (octobre 2006).

du Canada (présidence du Sénat), a été déposé au Sénat par le sénateur Mercer le 9 décembre 2015, soit pendant la législature actuelle.

Plus récemment, les sénateurs qui ont pris part aux séances de travail Greene et Massicotte ont été, dans une très grande mesure, favorables à l'idée de faire participer les sénateurs à la sélection du Président.

Des changements observés dans d'autres parlements fondés sur le modèle britannique font pencher davantage la balance en faveur de l'idée de moderniser le processus de sélection du Président. À la Chambre des lords, le Président est élu par les pairs depuis 2006. Avant 2006, cette fonction était confiée au lord chancelier, une personne nommée par le premier ministre et qui occupait, outre la présidence de la Chambre des lords, plusieurs autres postes : juge principal, chef du pouvoir judiciaire en Angleterre, au pays de Galles et en Irlande du Nord, et membre du Cabinet. La loi de la réforme constitutionnelle de 2005 a séparé ces rôles — les fonctions relevant de la justice étant attribuées au lord juge en chef — et créé le poste de Président de la Chambre des lords<sup>31</sup>.

Les arguments ci-dessous peuvent être avancés à l'appui de la modernisation du mode de sélection du Président :

- Le Président a pour rôle d'appuyer le Sénat et de l'aider à remplir ses fonctions constitutionnelles. Il n'est pas un agent de l'organe exécutif du gouvernement, même s'il est nommé par ce dernier.
- Le Sénat exprimerait son indépendance en proposant lui-même des candidats à la présidence.
- Il est possible d'élaborer un mécanisme permettant au Sénat de désigner des candidats à une éventuelle nomination à la présidence sans devoir passer par des modifications constitutionnelles. Le Sénat pourrait informer le premier ministre du candidat ou des candidats qu'il préfère<sup>32</sup>.

La réforme de la méthode de sélection du Président, s'il s'agit de retirer au gouverneur général le pouvoir de nommer le titulaire, et au premier ministre, la prérogative de le recommander, nécessiterait une modification de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Or, la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui énonce la procédure de modification de la Constitution du Canada, ne précise pas quelle formule doit s'appliquer à la réforme du mode de nomination du Président. Les experts sont donc divisés sur la question. Certains doutent que le Parlement ait le pouvoir de modifier unilatéralement l'article 34 de la *Loi constitutionnelle de 1867*; ils croient que le consentement de sept provinces représentant au moins 50 % de la population serait nécessaire. D'autres spécialistes croient même qu'il faudrait le consentement unanime de toutes les provinces.

<sup>31</sup> Meg Russell, *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived*, Oxford University Press, 2013, p. 35.

<sup>32</sup> *La réforme du Sénat au Canada*, p. 33-34.

Aux fins du présent rapport, il n'est toutefois pas nécessaire de s'attarder à ces considérations constitutionnelles et au débat qu'elles suscitent, puisque la méthode que propose le comité n'implique pas la révision de la Constitution.

Le comité recommande que le Sénat lance le processus en adoptant des règles afin qu'il puisse soumettre le nom d'un ou de plusieurs titulaires potentiels à la décision du premier ministre. À cette étape préliminaire de l'étude, le comité ne recommande pas de mécanisme précis de sélection. Les avantages de deux options ont été discutés : selon le premier processus, les sénateurs choisiraient collectivement un ou plusieurs candidats pour la liste de recommandations du Sénat au premier ministre, tandis que selon le second, ce sont les divers groupes du Sénat (caucus, groupes d'indépendants – concepts dont il est question à la partie V du présent rapport) qui mettraient de l'avant une ou plusieurs candidatures. Quel que soit le processus retenu, le Sénat plénier choisirait au scrutin secret les noms à recommander au premier ministre.

En fin de compte, le comité a décidé de traiter dans un prochain rapport de la question du mécanisme précis à adopter, d'autant plus que le processus que choisira éventuellement le Sénat ne sera probablement pas utilisé sur-le-champ, mais plutôt à la prochaine législature.

L'approche proposée par le comité a l'avantage de permettre au Sénat de s'exprimer sur le ou les sénateurs qui, par leur compétence et le respect qu'ils suscitent parmi leurs collègues, méritent la confiance du Sénat. Cette approche permet aussi au Sénat, collectivement et individuellement, d'exercer son indépendance – ce qui est une de ses caractéristiques essentielles selon la Cour suprême du Canada.

Comme l'approche proposée n'implique pas de révision constitutionnelle, elle fait l'économie des débats potentiellement longs et complexes qui ne manqueraient pas de surgir sinon sur la formule à utiliser.

Enfin, cette méthode ressemble de près à celle qu'a adoptée le gouvernement pour la recommandation, par le premier ministre, des candidats sénatoriaux au gouverneur général.

### **Le Président intérimaire**

La charge de Président intérimaire n'est pas établie dans la Constitution du Canada ni créée par voie législative. C'est plutôt le Sénat qui en choisit le titulaire en application du *Règlement*<sup>33</sup>. Ce dernier énonce que, dans les cinq premiers jours de séance de chaque session, le Comité de sélection présente un rapport au Sénat pour proposer un candidat à la charge de Président intérimaire<sup>34</sup>. Un consensus s'est dégagé en faveur de la démocratisation du processus de sélection du Président intérimaire. L'option du scrutin secret proposée lors des séances de travail Greene et Massicotte a été discutée par le comité, qui y souscrit.

<sup>33</sup> Le poste est toutefois mentionné à l'alinéa 62.1(1)b) de la *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, qui en établit le traitement.

<sup>34</sup> *Règlement du Sénat*, alinéa 12-2(1)a).

#### Recommandation 4

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

Que ce processus se déroule au début de chaque législature.

#### Recommandation 5

Que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement de recommander des changements au *Règlement du Sénat* afin que le Président intérimaire puisse être élu au scrutin secret par les sénateurs.

#### Recommandation 6

Que le Président intérimaire soit choisi parmi les membres d'un caucus ou d'un groupe différent de celui du Président.



## V. SÉNATEURS INDÉPENDANTS

### CONTEXTE

Selon un sondage de la firme Nanos effectué en avril 2016, une forte majorité de Canadiens (trois sur quatre) croit que les sénateurs devraient être moins partisans, être indépendants et voter indépendamment du parti<sup>35</sup>.

Le Sénat est placé devant une nouvelle réalité : un nombre croissant de sénateurs refusent de s'affilier ou de se joindre au caucus d'un parti politique. Cette tendance coïncide avec la mise en place, par le gouvernement, d'un nouveau processus de sélection des candidats à recommander au gouverneur général en vue d'une possible nomination au Sénat. On s'attend à ce que le nouveau processus permette aux nouveaux sénateurs de remplir leurs rôles constitutionnels de façon moins partisane.

Le gouverneur général a déjà nommé sept nouveaux sénateurs recommandés par le premier ministre dans le cadre du nouveau processus. Au moment de la rédaction du présent rapport, 23 sénateurs s'identifiaient comme indépendants. Par ailleurs, 21 postes étaient encore vacants, et plusieurs autres devraient s'ajouter dans la prochaine année, lorsque des sénateurs auront 75 ans, âge de la retraite obligatoire. Il est donc réaliste de penser que, à la fin de 2016, une quarantaine de sénateurs n'appartiendront pas au caucus d'un parti politique. Ce nombre pourrait même dépasser les 50 deux ans plus tard.

Cette réalité présente un défi. Les procédures et les pratiques du Sénat, telles qu'elles sont exposées dans le *Règlement du Sénat* et le *Règlement administratif du Sénat*, sont en fait fondées sur l'existence de deux caucus de partis politiques principaux. Un bon nombre des responsabilités procédurales des sénateurs sont donc décidées par les leaders des caucus des partis politiques.

Pour que le Sénat puisse véritablement se moderniser, c'est-à-dire qu'il tienne compte des réalités d'aujourd'hui, il doit absolument réformer ses règles. C'est ainsi que les sénateurs non affiliés à un parti ou à un caucus politique pourront jouir d'une considération équitable en vertu des règles et des pratiques procédurales et administratives du Sénat.

### LES RÈGLES, LES PROCÉDURES ET LES PRATIQUES DU SÉNAT

#### Les partis reconnus et les caucus

Dans leur formule actuelle, le *Règlement du Sénat* et le *Règlement administratif du Sénat* sont axés principalement sur le concept des partis politiques reconnus. Le *Règlement*, par exemple, ne donne pas de définition de « caucus », mais il définit « parti reconnu » comme suit :

---

<sup>35</sup> Nik Nanos, *Strong Majority Want Independent Senators – Appetite for Free Votes on the Rise: Survey Summary*, avril 2016.

Caucus formé d'au moins cinq sénateurs membres du même parti politique. Pour être reconnu, ce dernier doit avoir été enregistré à l'origine conformément à la *Loi électorale du Canada* et ne jamais compter moins de cinq sénateurs. Au Sénat, il y a un leader pour chaque parti reconnu<sup>36</sup>

Le *Règlement administratif du Sénat*, pour sa part, définit le terme « caucus » en faisant référence en partie au chef d'un parti reconnu, et en partie aux fins politiques :

Groupe de parlementaires constitué à des fins politiques, composé en totalité ou en partie de sénateurs et reconnu comme caucus par le chef d'un parti reconnu au Sénat<sup>37</sup>.

Le chapitre 5:04 du *Règlement administratif du Sénat* porte exclusivement sur les caucuses, lesquels sont, ici aussi, étroitement liés au concept de parti reconnu. L'article 1 stipule :

(1) Le chef d'un parti reconnu au Sénat peut reconnaître comme caucus tout groupe de parlementaires – composé en totalité ou en partie de sénateurs – constitué à des fins politiques.

(2) Seuls les groupes reconnus comme caucus en vertu du paragraphe (1) ont qualité de caucus pour l'application du présent règlement administratif.

### **Les leaders et les whips des partis reconnus et des caucuses**

La direction des partis reconnus au Sénat, et plus particulièrement les postes de leader du gouvernement et de leader de l'opposition, est une autre question où une modernisation est nécessaire. Ces postes sont reconnus non seulement dans le *Règlement*, mais aussi dans la loi; en effet, la *Loi sur le Parlement du Canada* établit les indemnités supplémentaires qui doivent être versées à leurs titulaires<sup>38</sup> et autorise les deux leaders à modifier la composition du Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration conformément au *Règlement*, y compris en période de prorogation ou après la dissolution du Parlement<sup>39</sup>.

Les règles procédurales du Sénat confèrent également d'importants droits à ces derniers. Par exemple, les leaders du gouvernement et de l'opposition sont tous deux membres d'office du Comité de sélection et des comités permanents et spéciaux, à l'exception du Comité de l'éthique et des conflits d'intérêts des sénateurs ainsi que des comités mixtes. Ils disposent aussi, généralement, de plus de temps de parole que les autres sénateurs, voire de temps illimité.

Le terme de « leader du gouvernement » est défini de la manière suivante à l'annexe I du *Règlement* : « Sénateur qui agit à titre de chef des sénateurs membres du parti au pouvoir ». Le parti au pouvoir est aussi un parti reconnu en vertu du *Règlement*. Quant au terme de

<sup>36</sup> *Règlement du Sénat*, Annexe I : Terminologie.

<sup>37</sup> *Règlement administratif du Sénat*, ch. 1:03.

<sup>38</sup> *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. 1985, ch. P-1, art. 62.3.

<sup>39</sup> *Ibid.*, par. 19.1(3).

« leader de l'opposition », l'annexe I du *Règlement* le définit comme suit : « Sénateur reconnu comme chef du parti, autre que le parti au pouvoir, qui compte le plus de sénateurs ».

Le *Règlement* reconnaît par ailleurs les leaders des autres partis représentés au Sénat à divers égards, par exemple, pour le temps de parole accordé (jusqu'à 45 minutes dans un débat<sup>40</sup>), et la possibilité de se mettre d'accord pour attribuer du temps à une ou plusieurs étapes de l'examen d'un projet de loi du gouvernement ou d'une autre affaire du gouvernement<sup>41</sup>. Enfin, l'annexe 1 – Terminologie définit le « leader d'un autre parti reconnu au Sénat » comme le « sénateur qui dirige tout parti reconnu aux termes du *Règlement*, à l'exception du parti qui appuie le parti au pouvoir et du parti de l'opposition qui compte le plus grand nombre de sièges ».

Les whips sont également mentionnés explicitement à l'annexe I du *Règlement*, et leurs rôles y sont décrits. Ils sont définis comme les sénateurs responsables « de veiller à la présence au Sénat d'un nombre suffisant de sénateurs » du parti au pouvoir ou du parti de l'opposition, « pour assurer le quorum et la tenue des votes ». Il est intéressant de noter que, même s'il peut exister d'autres partis reconnus comptant un whip parmi eux – comme c'est le cas actuellement –, seuls les whips du parti au pouvoir et du parti de l'opposition sont définis dans le *Règlement*.

Ces définitions ont une importance cruciale dans l'organisation des affaires du Sénat et des comités. Par exemple, les leaders du gouvernement et de l'opposition disposent de tout le temps de parole voulu lors des débats, tandis que le leader (ou un porte-parole) de tout autre parti reconnu est limité à 45 minutes<sup>42</sup>. Par ailleurs, la fixation du délai pour mettre fin au débat sur un projet de loi émanant du gouvernement exige l'accord des représentants des partis reconnus<sup>43</sup>, et la modification de la composition d'un comité requiert un avis signé par le leader du gouvernement (ou son délégué), le leader de l'opposition (ou son délégué) ou le leader d'un autre parti reconnu<sup>44</sup>. Pour ce qui est de la période des questions, le *Règlement* prévoit que tout sénateur peut poser une question au leader du gouvernement au Sénat<sup>45</sup>. Enfin, l'ordre d'appel des affaires du gouvernement est déterminé par le leader ou le leader adjoint du gouvernement<sup>46</sup>.

Mais ce qui revêt une importance fondamentale, c'est que les pratiques du Sénat, telles qu'elles sont exposées dans le document de procédure intitulé *La Procédure du Sénat en pratique*, ont pris forme de façon à ce que l'organisation des affaires du Sénat et des comités sénatoriaux soit déterminée en grande partie d'un commun accord entre les leaders des partis reconnus (ou leurs délégués), c'est-à-dire, selon la formulation parfois employée, « par les

<sup>40</sup> *Règlement du Sénat*, al. 6-3(1)a).

<sup>41</sup> *Ibid.*, par. 7-1(1).

<sup>42</sup> *Ibid.*, al. 6-3(1)a).

<sup>43</sup> *Ibid.*, par. 7-1(1).

<sup>44</sup> *Ibid.*, al. 12-5c).

<sup>45</sup> *Ibid.*, par. 4-8(1).

<sup>46</sup> *Ibid.*, par. 4-13(3).

voies habituelles ». Au Canada, les voies habituelles ne comprennent généralement que les leaders, les leaders adjoints et les whips du gouvernement et de l'opposition.

### LA NATURE D'UN GROUPE D'INDÉPENDANTS

La Chambre des lords compte un grand nombre de membres qui ne sont affiliés à aucun parti politique. Quelques-uns (23 environ) sont considérés comme étant « non affiliés ». Beaucoup d'autres, par contre (173 à l'heure actuelle), ont formé un groupe non politique dont les membres sont appelés des pairs non inscrits (« Crossbenchers » en anglais). Ces pairs ont fini par constituer, sur une période de plus de 50 ans, une forme de groupe organisé<sup>47</sup>. Leur exemple peut servir, dans une certaine mesure, d'inspiration pour le Sénat du Canada, qui ne dispose toutefois pas de 50 ans pour s'adapter à la nouvelle réalité. En effet, il est probable que, à brève échéance, soit seulement trois ans, le Sénat devienne une chambre dont la majorité des membres ne sont affiliés à aucun caucus de parti politique.

Comme les professeurs Russell et Sciara l'ont fait remarquer, les pairs non inscrits ont une identité liée à l'indépendance, mais les limites de cette indépendance sont loin d'être claires<sup>48</sup>. On dit d'eux qu'ils forment un regroupement à la Chambre des lords. Sous certains aspects, leur groupe ressemble à un parti, mais il lui manque bon nombre des caractéristiques d'un parti, notamment un whip et la discipline de parti. Les pairs non inscrits ne défendent pas de point de vue unique ou de position commune sur les projets de loi. Ses membres agissent en leur qualité individuelle; ils n'adoptent pas officiellement de position commune sur les grandes questions d'intérêt public qui sont examinées à la Chambre des lords.

Les pairs non inscrits élisent un « porte-parole » (en anglais, « convenor »). Le porte-parole actuel, lord Hope de Craighead, a été élu en septembre 2015. Lors de son témoignage au comité, il a expliqué ses rôles et ses responsabilités. Son rôle premier consiste à faire la liaison entre les pairs non inscrits et les leaders ou whips des partis politiques. Il rencontre ces derniers pour discuter de l'organisation des affaires de la Chambre et d'autres questions qui intéressent les pairs non inscrits. Même s'il ne fait pas partie officiellement des voies habituelles, le porte-parole est consulté par les leaders des partis politiques et des autres groupes sur les dossiers à l'égard desquels l'opinion ou la représentation des pairs non inscrits est souhaitée. Le porte-parole est aussi membre d'office de certains comités importants de la Chambre des lords, dont ceux de la procédure, des privilèges et de l'éthique, ainsi que de l'administration et des travaux. Au sein de ces comités, il y a de la place pour un autre non-inscrit, parfois deux, en raison d'une pratique bien établie.

Le porte-parole joue un autre rôle important : celui de veiller à ce que la représentation des pairs non inscrits dans les comités de la Chambre des lords soit proportionnelle à leur nombre,

<sup>47</sup> Les origines de ce groupe remontent toutefois à bien plus loin. À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, un nombre assez important de lords qui avaient choisi de ne s'affilier à aucun parti politique décidèrent de siéger comme indépendants dans la section des bancs transversaux de la Chambre des lords (en anglais, la « crossbench area », d'où le nom de « Crossbenchers »). Voir Meg Russell, *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived*, Oxford University Press, 2013, p. 32.

<sup>48</sup> M. Russell et M. Sciara, « Independent Parliamentarians En Masse: The Changing Nature and Role of the "Crossbenchers" in the House of Lords », *Parliamentary Affairs*, vol. 62, n° 1, 2009, p. 34 (Russell et Sciara).

et à ce qu'ils disposent d'un temps de parole proportionnel à leur nombre lors de la période des questions et des débats.

Une troisième fonction clé du porte-parole consiste à sélectionner des pairs non inscrits appelés à faire partie des comités de la Chambre des lords. Comme lord Hope l'a expliqué, il invite les pairs non inscrits à indiquer de quel comité ils préféreraient être membres. Il demande ensuite l'avis d'un petit groupe de trois pairs non inscrits, qui sont ses conseillers. Ensemble, ils déterminent l'affectation des pairs non inscrits aux divers comités en fonction des critères suivants : l'expérience pertinente de la personne, le fait que le pair a déjà été membre du comité ou non, et l'opportunité de donner à cette personne l'occasion de faire partie d'un comité afin d'acquérir de l'expérience. Le porte-parole peut aussi tenir compte de l'assiduité passée de la personne aux réunions du comité dont celle-ci voudrait faire partie<sup>49</sup>.

Même s'il n'exerce aucune autorité sur les pairs non inscrits – comme pourrait le faire le leader d'un parti à l'égard de son caucus parlementaire – le porte-parole assume un rôle de leader. Il cherche notamment à préserver les caractéristiques essentielles, c'est-à-dire l'intégrité, des pairs non inscrits, en veillant à ce qu'ils demeurent non affiliés à un parti politique. Le porte-parole s'assure plus particulièrement que les pairs non inscrits restent véritablement indépendants – autrement dit, à ce qu'ils n'adhèrent pas à un parti politique ou à un caucus et à ce qu'ils ne s'investissent pas activement dans la politique partisane. De plus, le porte-parole remplit une fonction de « contrôleur » auprès des autres pairs qui souhaitent se joindre aux non-inscrits.

### **COMMENT RÉPONDRE AUX BESOINS DU NOMBRE CROISSANT DE SÉNATEURS INDÉPENDANTS**

On estime que plus d'une cinquantaine de dispositions du *Règlement* seraient touchées si les termes « leader du gouvernement » et « leader de l'opposition » étaient redéfinis et si les règles ne reposaient plus sur l'existence de deux partis politiques seulement. Les changements proposés au *Règlement* exigeront une analyse minutieuse de la part des spécialistes de la procédure du Sénat, et plus particulièrement des sénateurs qui font partie du Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement. Les membres de ce comité ont jugé que cette tâche devait être confiée à des experts.

Notre travail consiste plutôt à recommander des changements de fond qui permettront d'atteindre des objectifs de grande portée et fondés sur des principes. À cet égard, le comité axe son étude sur cinq principes :

1. l'égalité des sénateurs;
2. la proportionnalité;
3. la répartition équitable de la charge de travail entre sénateurs;
4. la liberté du vote;
5. la démocratie.

---

<sup>49</sup> Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat, fascicule n° 2, [Témoignages](#), 18 avril 2016

Le comité rappelle que le bon fonctionnement du Sénat exige un certain degré de prévisibilité, de certitude et de clarté; mais surtout, il dépend de la participation active de tous les sénateurs. Le comité tient principalement à s'assurer que le *Règlement* et le *Règlement administratif du Sénat* confèrent aux sénateurs non affiliés le soutien nécessaire pour qu'ils puissent exercer leurs fonctions de façon responsable et efficace. De même, le comité sait qu'une certaine coordination est nécessaire. La prolifération de petits groupes ou caucus de sénateurs suscite des inquiétudes. Le comité est conscient de ce phénomène, qui a une incidence sur le financement des groupes et l'attribution des sièges aux comités. Plus particulièrement, on s'inquiète des conséquences de cette prolifération sur la prévisibilité, la clarté et la certitude entourant les règles et pratiques en matière de procédure. Pour régler la question, le Sénat pourrait envisager d'établir un seuil plus élevé pour l'établissement d'un caucus ou groupe pouvant être reconnu ou prendre la parole au Sénat.

Autre point : un tel groupe devrait être plus qu'une vague affiliation de sénateurs. Il devrait avoir une certaine structure, orientation et coordination. Le comité n'a pas l'intention de recommander un certain type de structure pour les groupes de sénateurs qui ne sont pas affiliés à un caucus de parti politique. Il reviendrait au groupe de sénateurs concernés de décider comment ils veulent s'organiser. Le comité comprend parfaitement que nous vivons une période de transformation. Il est normal que les sénateurs indépendants ne sachent pas trop comment leur groupe fonctionnera à l'intérieur du nouveau cadre de règles et qu'ils cherchent les modèles les mieux adaptés à leur groupe particulier. C'est pourquoi nous proposons une approche dans les recommandations ci-dessous, qui donnera aux sénateurs une grande marge de manœuvre et leur permettra de déterminer la meilleure façon de s'organiser afin d'optimiser leur participation aux travaux du Sénat et de s'acquitter pleinement de leurs fonctions constitutionnelles.

Enfin, conformément à la longue tradition d'efficacité de notre Chambre du Parlement, le Sénat se compose depuis toujours de sénateurs qui proposent, et d'autres qui s'opposent; ceux qui sont affiliés à un parti qui est reconnu en vertu de la *Loi électorale du Canada* et qui compte le plus grand nombre de sénateurs n'appartenant pas au parti du gouvernement forment l'opposition.

## **Recommandation 7**

**Que le Sénat charge le Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement et le Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration de rédiger, d'ici le 30 novembre 2016, des modifications au *Règlement du Sénat* et au *Règlement administratif du Sénat* concernant les points suivants :**

- **Ajout de la définition suivante du terme « caucus » :**

**Groupe formé d'au moins neuf (9) sénateurs, constitué à des fins parlementaires ou politiques, et dont chacun des membres fait partie d'un seul caucus du genre financé à la fois; ou**

Groupe formé d'au moins neuf (9) sénateurs qui sont membres d'un parti politique enregistré sous le régime de la *Loi électorale du Canada*.

- Remplacement du terme « leader d'un parti reconnu » par le terme « leader ou coordonnateur d'un caucus ou d'un parti reconnu » partout où il apparaît dans le *Règlement du Sénat* et le *Règlement administratif du Sénat*.
- chaque groupe de sénateurs qui demande la reconnaissance du Sénat ait un leader, un coordonnateur ou une autre personne ayant la responsabilité de coordonner, de diriger ou de faciliter, selon le cas, le fonctionnement du groupe.

#### Recommandation 8

Que le Sénat donne instruction au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration de proposer des modifications au *Règlement administratif du Sénat* afin que tous les groupes (caucus) de sénateurs reçoivent du financement pour le maintien d'un secrétariat et la réalisation d'activités de recherche, peu importe si le caucus est fondé sur une affiliation politique ou non.



## VI. RESPONSABILITÉ DE DIVISER LES PROJETS DE LOI OMNIBUS

Le comité a longuement discuté du recours, par le gouvernement, à des projets de loi omnibus. Les membres du comité estiment tous que ce type de projet de loi devrait être réservé aux mesures purement financières ou budgétaires. Les préoccupations des sénateurs portent particulièrement sur les situations où un projet de loi omnibus comprend des mesures financières ou budgétaires ainsi que des mesures qui devraient faire l'objet d'un projet de loi distinct. Les projets de loi omnibus de cette nature posent des problèmes pour plusieurs raisons : ils compromettent la capacité d'une assemblée législative de tenir le gouvernement responsable; ils minent la capacité des parlementaires d'examiner correctement les projets de loi, ce qui empêche le Parlement de déceler et de corriger les failles qui peuvent s'y trouver; il devient difficile pour les décideurs de répondre avec exactitude aux questions du public au sujet des mesures législatives<sup>50</sup>. Certains membres du comité se sont dits grandement préoccupés par le fait que les projets de loi omnibus contenant des mesures financières et des mesures non financières ne peuvent être renvoyés à des comités spécialisés, où les sénateurs peuvent mettre à profit leurs connaissances spécialisées lors de l'étude en comité.

Il est reconnu qu'il existe peu de restrictions limitant les pouvoirs du Sénat dans le processus législatif. L'une des restrictions fondamentales porte sur le fait que les projets de loi financiers peuvent uniquement être présentés à la Chambre des communes et ne peuvent émaner du Sénat<sup>51</sup>. En outre, selon l'article 47 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le Sénat peut uniquement imposer un veto suspensif de six mois sur les résolutions visant la modification de la Constitution du Canada. À l'exception de ces restrictions, le Sénat dispose de vastes pouvoirs lui permettant d'étudier convenablement les projets de loi émanant de la Chambre des communes. En fait, le Sénat a, à de nombreuses occasions, modifié des projets de loi financiers<sup>52</sup>. La Chambre des communes a adopté ou rejeté ces amendements. Lorsque la Chambre des communes accepte les amendements du Sénat à des projets de loi financiers, elle renonce à sa prérogative – ou à son privilège – concernant les mesures financières, mais elle affirme que cette renonciation ne constitue pas un précédent. On a noté que la Chambre des communes a déjà adopté des amendements du Sénat à des projets de loi financiers sans faire valoir son privilège<sup>53</sup>.

Des membres du comité ont souligné que le Sénat a déjà employé des manières créatives pour étudier des projets de loi omnibus contenant des mesures financières et non financières, notamment en les scindant ou en les divisant. En 2001, le Sénat a appliqué une technique consistant à simplement adopter les éléments financiers ou budgétaires d'un projet de loi omnibus et à rejeter les éléments non financiers. Le projet de loi était ensuite renvoyé à la

<sup>50</sup> A. Dodek, Projets de loi omnibus, *Constitutional Constraints and Legislative Liberations*, mémoire présenté au Symposium on the State of Canada's Constitutional Democracy, David Asper Centre for Constitutional Rights, Université de Toronto, Faculté de droit, février 2016, p. 7 (Dodek). Voir également M. Bédard, *Projets de loi omnibus : faire aux questions*, Bibliothèque du Parlement, publication n° 2012-79, 1<sup>er</sup> octobre 2012, p. 5-6.

<sup>51</sup> *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 53.

<sup>52</sup> Dodek, p. 19.

<sup>53</sup> A. O'Brien et M. Bosc, *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, 2<sup>e</sup> éd. Ottawa, Montréal : Chambre des communes, Éditions Yvon Blais, 2009, p. 111.

Chambre des communes, qui adoptait les amendements. Par la suite, le gouvernement rassemblait les dispositions du projet de loi qui avaient été rejetées sous un nouveau projet de loi. Avant d'appliquer cette technique, le Sénat envoyait un message à la Chambre des communes indiquant son intention de rejeter certaines parties du projet de loi et d'adopter les dispositions financières qu'il contenait.

Un autre exemple de technique, plus directe cette fois, porte sur le projet de loi C-10, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux et armes à feu) et la Loi sur les armes à feu, présenté au cours de la deuxième session de la 37<sup>e</sup> législature. Dans ce cas, le Sénat a présenté deux ordres de renvoi au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles : le premier renvoyait le projet de loi au comité, et le second divisait le projet de loi en deux. Le comité a scindé le projet de loi de manière à créer le projet de loi C-10A, Loi modifiant le Code criminel (armes à feu) et la Loi sur les armes à feu, et le projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux)<sup>54</sup>. À noter que le gouvernement a appuyé cette procédure.

Le comité note par ailleurs que plusieurs parlements fondés sur le modèle britannique, notamment l'Australie et la Nouvelle-Zélande, ont modifié leurs règles procédurales afin de limiter le recours aux projets de loi omnibus<sup>55</sup>.

Le comité espère fortement que le Sénat affirmera plus fermement ses pouvoirs afin d'étudier plus efficacement les projets de loi omnibus. Par conséquent, il propose l'établissement d'un processus officiel selon lequel les projets de loi omnibus seraient renvoyés au comité concerné (p. ex. le Comité sénatorial permanent des finances dans le cas d'un projet de loi omnibus comprenant des mesures financières) pour qu'il détermine, le cas échéant, comment scinder le projet de loi pour en répartir les parties à différents comités.

## **Recommandation 9**

**Que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement d'élaborer un processus au sein du *Règlement du Sénat* de manière à ce que les projets de loi omnibus soient renvoyés à un comité compétent, qui déterminera s'il y a lieu de les scinder.**

## **Recommandation 10**

**Que, lorsque le Sénat applique cette pratique, le gouvernement et la Chambre des communes reçoivent un avis les informant du renvoi et de la décision du comité de scinder le projet de loi omnibus, le cas échéant.**

<sup>54</sup> Sénat du Canada, Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, [Deuxième rapport](#), 28 novembre 2001.

<sup>55</sup> J. Hunter, *Renovating Canada's Constitutional Architecture: An Examination of the Government's Democratic Reform Initiatives*, document présenté au symposium « The State of Canada's Constitutional Democracy », organisé par le David Asper Centre for Constitutional Rights, 26-27 février 2016.

## VII. REPRÉSENTATION DES RÉGIONS

La représentation des régions est l'une des vocations modernes du Sénat, et celle-ci a été confirmée par la Cour suprême du Canada.

Dans l'élaboration de recommandations sur ce thème, le comité s'est appuyé sur plusieurs sources, notamment le rapport sur les séances de travail Greene et Massicotte, le rapport sur le symposium Joyal et le témoignage de certains experts.

Le comité note d'abord que, dans les séances de travail Greene et Massicotte, un large consensus s'est dégagé au sujet de la tenue de réunions régulières des « caucus régionaux ». Le symposium Joyal a souligné l'importance du Sénat à titre d'entité parlementaire représentant les régions et les minorités.

Le comité a ensuite entendu le témoignage d'un expert, le professeur Paul G. Thomas, selon qui l'une des manières d'appliquer le principe de la représentation régionale consiste à établir un comité des affaires régionales comprenant quatre sous-comités.

Le comité reconnaît l'importance du principe de la représentation régionale, un principe souvent répété dans l'abstrait, mais peu souvent appliqué concrètement. Le comité désire incorporer le principe dans l'ensemble des pratiques et des procédures du Sénat. À son avis, il est possible d'appliquer le principe de différentes manières sans avoir recours à la création d'un comité officiel des affaires régionales. Les membres du comité ont présenté plusieurs exemples permettant de représenter les intérêts régionaux et de donner aux régions plus de voix au Sénat.

La méthode qui, selon le comité, semble la plus efficace et la plus apte à une mise en œuvre rapide consiste à obliger les comités à tenir compte, dans leurs études et leurs rapports, des répercussions sur les régions des projets de loi et des mesures du gouvernement, lorsqu'il est pertinent et approprié de le faire.

Les comités devraient disposer d'un budget suffisant pour se rendre dans toutes les régions du Canada lorsqu'ils tiennent des études sur des projets de loi ayant des répercussions sur les régions ou lors d'études thématiques sur des enjeux régionaux, dans les cas où les enjeux en question revêtent une grande importance. Cette proposition remplit un deuxième objectif : elle permet au Sénat d'améliorer son rayonnement auprès des Canadiens et permet à ces derniers de mieux comprendre les travaux des sénateurs.

### Recommandation 11

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

### **Recommandation 12**

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

## VIII. TÉLÉDIFFUSION

Les membres du comité sont tous d'avis que le Sénat devrait avoir une plus grande présence sur la scène publique s'il veut prouver le rôle important qu'il joue dans la vie des Canadiens. La modernisation, la responsabilisation et l'accessibilité s'avèreraient des principes creux si le Sénat continuait à mener ses travaux dans l'ombre. Il est crucial que les Canadiens aient l'occasion d'observer les travaux des sénateurs dans leur rôle de décideurs et de représentants des régions et des minorités. Le public canadien doit être en mesure d'observer le Sénat en action, non seulement pour qu'il puisse profiter de ses travaux de qualité et du rôle de second regard attentif qui fait la renommée des sénateurs, mais aussi pour qu'il puisse tenir le Sénat et les sénateurs responsables.

L'élargissement des capacités de communications du Sénat avec le public au moyen de la télédiffusion, de la webdiffusion et d'autres modes est une préoccupation qui habite depuis de nombreuses années les sénateurs. On a soulevé plusieurs obstacles empêchant le Sénat d'élargir la diffusion de ses délibérations. Le principal obstacle concerne le financement nécessaire pour installer des caméras dans la Chambre et la conclusion d'ententes avec des diffuseurs sur la diffusion des délibérations<sup>56</sup>.

Le comité est d'avis qu'il faut surmonter les obstacles qui empêchent le Sénat d'améliorer sa visibilité et sa reddition de comptes par le renforcement de son rayonnement auprès des Canadiens. Nous avons aujourd'hui l'occasion de le faire. L'édifice du Centre sera touché par le projet de restauration pluriannuel des édifices de la Colline du Parlement. Au cours des travaux, la Chambre du Sénat sera déménagée au Centre de conférences du gouvernement (CCG). Le comité recommande que la Chambre temporaire du Sénat dans le CCG soit munie de l'équipement nécessaire pour diffuser les délibérations de la Chambre. Les travaux auront lieu en 2017.

Avant de formuler cette recommandation, le comité a examiné les coûts et les avantages de l'installation de l'équipement dans la Chambre actuelle du Sénat pour la période de temps précédant le début des travaux. Le comité est d'avis qu'il ne s'agirait pas d'une bonne utilisation des deniers publics que d'installer l'équipement dans la Chambre pour ensuite le retirer au moment du déménagement du Sénat. Dans leur témoignage, de hauts fonctionnaires du Sénat ont expliqué que le fait de déboursier près de 1 million de dollars pour l'installation de l'équipement relèverait du gaspillage. Le comité a également tenu compte du peu de temps restant avant le déménagement au CCG, qui équivaut à 11 mois de séance.

### Recommandation 13

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

<sup>56</sup> À l'heure actuelle, le Sénat a une entente avec la Chaîne d'affaires publiques par câble (CPAC) pour la diffusion d'un petit nombre de travaux de comités sénatoriaux, déterminée par la CPAC elle-même.

**Recommandation 14**

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

**Recommandation 15**

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

## IX. PROCÉDURES ENTOURANT LE *FEUILLETON* ET ORGANISATION DES TRAVAUX DU SÉNAT

Les sénateurs expriment, depuis quelques années, des réserves sur la manière dont les affaires courantes sont traitées au Sénat. Le *Feuilleton* est notamment la cible de leurs critiques. Certains jugent que le déroulement des délibérations manque de clarté et est peu prévisible, tandis que d'autres souhaitent que la procédure de débat soit plus simple et plus efficace. Bref, les sénateurs sont indéniablement en faveur d'une réforme de la procédure de débat appliquée au Sénat.

Le comité a examiné différentes options à cet égard, avec l'aide de M<sup>me</sup> Heather Lank, greffière principale, Bureau de la procédure et des travaux de la Chambre (BPTC). M<sup>me</sup> Lank et son collègue, Charles Walker, greffier à la procédure au BPTC, ont très bien expliqué au comité comment les travaux du Sénat sont organisés et pourquoi ils sont organisés de cette façon. Ils ont aussi parlé des mesures de modernisation possibles<sup>57</sup>.

La modernisation de l'organisation et de la réalisation des travaux du Sénat conformément au *Feuilleton* doit respecter les quatre objectifs ci-dessous, établis par le comité :

- accroître l'échange de renseignements au moyen de ce qu'on appelle le plumitif quotidien;
- réduire le nombre de points au *Feuilleton* qui sont reportés chaque jour de séance;
- veiller à ce que les sénateurs soient informés des débats à venir;
- réduire la confusion concernant l'organisation du *Feuilleton*.

Pour que le Sénat puisse atteindre ces objectifs, il devra concentrer son travail de modernisation dans trois champs d'action.

### PLUMITIF QUOTIDIEN

Comme l'a expliqué M<sup>me</sup> Lank, il existe deux versions du plumitif : une version modifiée du *Feuilleton* et du *Feuilleton des préavis* comprenant diverses rubriques, et une version annotée indiquant les sénateurs qui sont censés intervenir sur un point en particulier, un jour donné. Cette dernière version est compilée à partir de renseignements obtenus des leaders adjoints. L'établissement du plumitif commence la veille du jour de séance, lorsque le nom des sénateurs susceptibles de s'exprimer sur un point en particulier est communiqué. Le plumitif est mis à jour au fur et à mesure que les renseignements sont reçus. Les derniers changements peuvent y être apportés dans les minutes qui précèdent l'ouverture de la séance. Une première version du plumitif est remise aux leaders adjoints quelques heures avant la séance. Le Président en utilise la version finale durant la séance. Par ailleurs, un résumé des affaires prévues est diffusé par courriel avant la séance.

Le plumitif annoté est un outil qui peut s'avérer utile pour donner aux sénateurs une idée assez claire des points qui seront débattus et des sénateurs qui interviendront. Il permet une

<sup>57</sup> Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat, fascicule n° 3, [Témoignages](#), 4 mai 2016.

certaine prévisibilité et une certaine clarté sur les points qui seront abordés lors d'une séance. Malheureusement, le plume-feuilleton annoté n'est pas mis à la disposition de tous les sénateurs, et notamment des sénateurs indépendants. Des sénateurs ont mentionné cet inconvénient lors d'un témoignage de M<sup>me</sup> Lank. Suite à l'examen de cette question par le comité, M<sup>me</sup> Lank a signalé que des dispositions avaient été prises pour que tous les sénateurs puissent recevoir le résumé des affaires par courriel, auquel serait ajoutée une mise en garde selon laquelle l'information était fournie sous réserve de modifications et qu'elle n'était en aucun cas contraignante.

Le comité est heureux que son intervention ait déjà permis d'apporter des changements au déroulement des délibérations au Sénat, et qu'il ait ainsi contribué à en améliorer la transparence.

### AFFAIRES REPORTÉES

L'ordre du jour des travaux du Sénat est structuré au moyen du *Feuilleton* et *Feuilleton des préavis*. Comme l'a expliqué M<sup>me</sup> Lank au comité, ce document fixe chaque point qu'abordera le Sénat. Selon le système en place, les affaires inscrites au *Feuilleton* sont appelées à chaque séance dans l'ordre où elles sont inscrites et peuvent faire l'objet d'un débat.

(Exceptions dignes de mention : les affaires du gouvernement sont abordées dans l'ordre déterminé par le gouvernement, comme le prévoit l'article 4-13 du *Règlement*.) La procédure applicable au *Feuilleton* est décrite de manière générale aux articles 4-12 à 4-16. Pour les besoins de notre analyse sur les affaires reportées, ce sont les articles 4-14 et 4-15 qui sont les plus pertinents.

En raison de ce processus, tout sénateur peut, au cours de n'importe quelle séance et sans préavis de son intention, débattre pratiquement de tout point figurant au *Feuilleton* une fois que le délai de préavis est expiré. Les points dont aucun sénateur ne souhaite discuter demeurent « inscrits » au *Feuilleton* jusqu'à la prochaine séance. Cela veut dire qu'une demande de report à la séance suivante a été faite et qu'aucun sénateur ne s'y est opposé.

De nombreux sénateurs se sont toutefois dits frustrés par la manière dont le Sénat mène ses affaires courantes, plus particulièrement en ce qui a trait à la pratique selon laquelle les points demeurent inscrits au *Feuilleton* jusqu'à la prochaine séance. La plupart des sénateurs reconnaissent que ce processus leur donne plus de flexibilité et plus d'occasions d'aborder les points qui figurent au *Feuilleton*, mais si un grand nombre de points sont reportés et qu'aucun sénateur ne les aborde, on se retrouve à gaspiller le temps précieux des séances. Des sénateurs ont également fait valoir que ce processus donne souvent la fausse impression que le Sénat ne mène pas ses travaux de manière efficiente.

Le comité estime nécessaire d'établir un nouveau processus qui renforcerait les principes de la reddition de comptes et de la modernisation et qui ferait en sorte que la Chambre utilise son temps de manière efficiente et efficace et donne aux Canadiens une meilleure idée des rôles modernes importants que remplit le Sénat.

Le comité trouve particulièrement intéressante une option qui exigerait d'apporter des changements à la manière d'appeler les affaires inscrites au *Feuilleton*. La procédure envisagée est la suivante :

1. Les sénateurs qui souhaiteraient intervenir sur une affaire inscrite au *Feuilleton* en donneraient avis à la direction de leur caucus ou du porte-parole ou coordonnateur de leur groupe, ou encore au Bureau de la procédure et des travaux de la Chambre.
2. Une liste des affaires pour lesquelles un avis aurait été donné serait dressée et ajoutée au plumitif quotidien. Cette information serait transmise à tous les sénateurs. La possibilité qu'elle soit aussi affichée sur le site Web du Sénat, pour que la population sache ce dont il sera question à la séance du Sénat, pourrait être envisagée plus tard.
3. Plutôt que d'appeler l'ensemble des affaires figurant au *Feuilleton*, le greffier lecteur appellerait uniquement celles pour lesquelles un sénateur a donné avis de son intention d'intervenir.
4. À l'issue des débats sur les affaires appelées, le Président inviterait les sénateurs, après chaque catégorie d'affaires, à intervenir au sujet des points qui n'ont pas été appelés parce qu'aucun sénateur n'avait exprimé l'intention d'en débattre.
5. Les affaires non appelées seraient réputées reportées à la séance suivante, et le processus proposé se répéterait.
6. Le processus s'appliquerait d'abord au *Feuilleton*, puis au *Feuilleton des préavis*.

Nous estimons que le processus ci-dessus est fidèle aux principes de la reddition de comptes et de la modernisation. Il permet au Sénat d'utiliser son temps de manière efficiente et efficace et il donne aux Canadiens une meilleure idée des rôles modernes importants que remplit le Sénat. En outre, il établit une façon de faire grâce à laquelle tout sénateur désirant intervenir sur une affaire en aurait la possibilité.

Des membres du personnel du Sénat ont soulevé les questions suivantes concernant cette proposition :

- Si plus d'un sénateur exprime son intention d'intervenir sur une affaire appelée, dans quel ordre seront-ils invités à parler?
- Faudra-t-il communiquer l'identité des sénateurs qui ont annoncé leur intention d'intervenir, ou seulement le fait qu'une affaire est censée être débattue?
- Quelle information le document donnera-t-il au juste?
- Si un sénateur exprime son intention d'intervenir, mais qu'il finit par changer d'idée ou qu'il est absent à la séance, que faudrait-il faire?
- Dans le cas des affaires non appelées, que ferait le Président si plus d'un sénateur exprimait sa volonté d'intervenir? Quelle méthode faudrait-il mettre en place pour que le Président puisse faire le suivi des affaires débattues et non débattues?

Le comité remercie le personnel du BPTC d'avoir su éclairer sa réflexion. Les questions analysées ci-dessus devront, évidemment, être abordées à l'étape de la mise en œuvre, une fois que le Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement aura examiné

comment le processus peut être intégré au *Règlement*. Pour le moment, notre travail consiste plutôt à établir des façons possibles de remédier aux lacunes du processus actuel.

M<sup>me</sup> Lank a enfin suggéré une approche intérimaire qui pourrait s'appliquer aux affaires dont le débat est ajourné. Cette approche exigerait seulement un changement à la pratique; aucune modification du *Règlement* ne serait requise. Les débats sur la plupart des affaires sont ajournés jusqu'à la séance suivante. Cependant, le *Règlement* permet de reporter à la séance suivante ou à une date ultérieure, au moyen d'une motion d'ajournement, tout point inscrit aux Autres affaires. Font exception à la règle les points inscrits aux Affaires du gouvernement : selon le *Règlement*, les débats sur ces affaires ne peuvent être reportés qu'à la séance suivante.

M<sup>me</sup> Lank a ajouté qu'un sénateur pourrait choisir une date ultérieure pour la poursuite d'un débat, ce qui permettrait d'aviser les sénateurs qu'un débat est censé se tenir à la date fixée. Il serait également possible, selon elle, de regrouper différentes affaires inscrites à l'ordre des travaux pour que le débat puisse porter sur des sujets ou des thèmes en particulier. Ces affaires ne seraient pas appelées à chaque séance, mais seulement à la date annoncée. Ces changements pourraient donner aux autres sénateurs plus de temps pour s'y préparer; ils pourraient même favoriser la participation aux débats. Enfin, ils permettraient de réduire le nombre d'affaires reportées un jour de séance donné.

Le comité juge qu'il vaut la peine d'examiner attentivement cette idée. Il incite vivement le Sénat et les sénateurs, individuellement, à travailler avec le BPTC sur la manière de la mettre en application.

### **STRUCTURE DU FEUILLETON**

Le *Règlement* exige généralement que les affaires soient appelées dans l'ordre établi, en commençant par les affaires abordées le plus récemment. Il peut alors être difficile de comprendre et de suivre le *Feuilleton*. On a suggéré que le comité envisage de recommander une autre méthode, selon laquelle les affaires seraient inscrites dans un ordre intuitif dans chaque section du *Feuilleton*. Par exemple, les projets de loi pourraient être indiqués en ordre numérique, dans chaque catégorie, de manière à ce que les projets de loi du Sénat soient appelés avant ceux de la Chambre des communes. Le même mode de présentation en ordre numérique pourrait s'appliquer aux motions, aux interpellations et aux rapports. D'autres affaires pourraient apparaître dans l'ordre chronologique où elles ont été ajoutées au *Feuilleton*.

### **Recommandation 16**

**Que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement d'élaborer et de proposer des modifications au *Règlement du Sénat* afin de changer l'utilisation du *Feuilleton*, et plus particulièrement le processus applicable aux affaires dites « reportées », conformément aux six points exposés à la page 39 du présent rapport.**

### Recommandation 17

Que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement de recommander des modifications au *Règlement du Sénat* afin de donner au *Feuilleton* une structure cohérente et prévisible, de manière à ce que :

- les projets de loi soient indiqués dans l'ordre numérique, les projets de loi du Sénat apparaissant avant ceux de la Chambre des communes;
- les motions et les interpellations soient inscrites dans l'ordre numérique;
- les autres affaires apparaissent dans l'ordre où elles ont été ajoutées au *Feuilleton*.



## X. PÉRIODE DE QUESTIONS

Une caractéristique essentielle du système parlementaire de Westminster est la présence dans une chambre législative d'un gouvernement et une opposition. Bien que le Sénat ne soit pas une chambre de confiance comme la Chambre des communes, il a établi sa propre pratique de responsabilité où les sénateurs peuvent interroger les sénateurs qui représentent également le gouvernement au Sénat.

La période de questions est encadrée par le *Règlement du Sénat*. Les articles 4-7 et 4-8 prévoient qu'une période d'au plus 30 minutes doit être tenue chaque jour pour les questions. Durant cette période, un sénateur peut poser, sans préavis, une question au leader du gouvernement concernant les affaires publiques, à un sénateur-ministre concernant un sujet dans le cadre de sa compétence ministérielle ou au président d'un comité concernant les activités de ce comité<sup>58</sup>.

Le comité a examiné de nombreuses mesures possibles de modernisation de la période de questions, dont certaines découlant des séances de travail Greene et Massicotte, et d'autres présentées par des sénateurs à titre individuel. Le comité formule des recommandations selon les propositions entendues.

### **Recommandation 18**

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

### **Recommandation 19**

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

### **Recommandation 20**

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

---

<sup>58</sup> *Règlement du Sénat*, art. 4-7 et par. 4-8(1).



## XI. COMITÉS

### LA COMPOSITION DES COMITÉS – RÈGLES ET PRATIQUES EN VIGUEUR

La composition des comités sénatoriaux est déterminée au départ par le Sénat dans son ensemble, qui adopte un rapport du Comité de sélection. Les leaders, les leaders adjoints et les whips des différents partis se consultent en vue de la sélection des membres de chaque comité permanent et mixte; en gros, le nombre de sièges attribués à chaque parti est proportionnel au nombre de sénateurs que compte le parti. En pratique, les sénateurs font connaître leurs préférences aux leaders de leur parti, qui décident de l'attribution des sièges de comités aux membres du parti. Dans le cas des sénateurs non affiliés, les leaders des partis reconnus au Sénat s'entendent sur l'attribution d'un nombre limité de sièges dans divers comités. Toutefois, cette pratique n'est pas officielle et dépend trop de la bonne volonté des leaders des partis reconnus au Sénat.

Le processus de sélection des membres du Comité de l'éthique et des conflits d'intérêts des sénateurs est passablement différent. À cet égard, le *Code régissant l'éthique les conflits d'intérêts des sénateurs* confère un rôle précis au leader du gouvernement au Sénat. Celui-ci, avec l'accord du leader de l'opposition, doit présenter une motion concernant la composition du Comité permanent de l'éthique et des conflits d'intérêts des sénateurs<sup>59</sup>. Le *Code* exige aussi que deux membres du comité soient élus par scrutin secret par les sénateurs du caucus du gouvernement. Le *Règlement* expose également cette procédure de nomination et prévoit en outre qu'une motion semblable doit être présentée pour toute modification à la composition du comité<sup>60</sup>.

Les membres du Comité de sélection sont nommés par le Sénat lui-même<sup>61</sup>. En pratique, la composition du comité est déterminée d'un commun accord entre les leaders des deux partis reconnus au Sénat. Par conséquent, les exigences prévues par le *Règlement* et les pratiques adoptées avec le temps ont fait en sorte que les sénateurs qui n'appartiennent pas à un parti reconnu au Sénat ne peuvent siéger au Comité de sélection.

Conformément au *Règlement*, le Comité de sélection doit proposer des sénateurs susceptibles de faire partie des comités permanents et mixtes du Sénat. Les candidatures sont dévoilées dans un rapport que le comité présente au Sénat<sup>62</sup>. Une fois que celui-ci adopte le rapport du Comité de sélection, les sénateurs proposés sont nommés membres des comités en question et restent en fonction pour la durée de la session<sup>63</sup>. Le Comité de sélection a aussi le pouvoir de proposer au Sénat des changements à la composition d'un comité<sup>64</sup>.

Manifestement, le *Règlement* et les pratiques du Sénat ne répondent pas de manière satisfaisante aux besoins des sénateurs indépendants et ne permettent pas une attribution

<sup>59</sup> *Code régissant l'éthique les conflits d'intérêts des sénateurs*, par. 35(5).

<sup>60</sup> *Règlement du Sénat*, par. 12-27(1).

<sup>61</sup> *Ibid.*, art. 12-1.

<sup>62</sup> *Ibid.*, par. 12-2(2).

<sup>63</sup> *Ibid.*, par. 12-2(3).

<sup>64</sup> *Ibid.*, al. 12-2(4)b).

juste et proportionnelle des sièges aux comités. C'est en gardant ce point à l'esprit que nous passons aux propositions touchant la modernisation du processus d'attribution des sièges aux comités.

### **PROPOSITION SUR L'ATTRIBUTION DES SIÈGES AUX COMITÉS**

La question de la distribution équitable de sièges aux comités parmi les sénateurs non affiliés a été soulevée régulièrement pendant l'étude du comité. Les témoins experts qui ont comparu devant le comité ont exprimé clairement l'opinion selon laquelle le traitement proportionnel est un élément essentiel d'un Sénat moderne qui considère l'indépendance et le second regard attentif comme des principes directeurs<sup>65</sup>.

Le comité a examiné attentivement un certain nombre d'idées soulevées par ses membres, dont la plupart étaient inspirées par une recommandation consensuelle issue du rapport sur les séances de travail animées par les sénateurs Greene et Massicotte. Le comité a aussi entendu les observations de différents témoins concernant des façons possibles de modifier la constitution des comités. Plusieurs d'entre eux ont dit que l'attribution des sièges aux comités devait être plus démocratique.

Le comité a consacré une bonne part de son attention à la façon dont les règles sur la composition des comités pourraient être révisées de manière à ce que l'attribution des sièges soit proportionnelle et à ce que les sénateurs indépendants puissent participer pleinement aux travaux du Sénat et s'acquitter efficacement de leurs fonctions constitutionnelles.

### **Recommandation 21**

**Que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement de modifier le *Règlement du Sénat* afin de changer le processus suivi pour déterminer la composition du Comité de sélection et de chacun des comités permanents en utilisant le processus ci-dessous en tant que base pour de tels changements. Les membres du comité laissent aux spécialistes de la procédure le soin d'élaborer un langage approprié pour donner effet aux objectifs du Comité et aux principes qui sous-tendent les objectifs.**

#### **ÉTAPE 1**

- 1. Le Comité de sélection est composé de 8 à 12 membres.**
- 2. Les leaders, coordonnateurs ou porte-parole, selon le cas, de tous les partis politiques, caucus ou groupes reconnus se réunissent et s'entendent sur la taille et la composition proportionnelle du Comité de sélection.**
- 3. La taille et la composition proportionnelle du Comité de sélection sont établies dans les cinq jours de séance suivant le début d'une législature ou d'une session du Parlement.**

<sup>65</sup> Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat, fascicule n° 2, [Témoignages](#), 13 avril 2016 (Errol Mendes); Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat, fascicule n° 2, [Témoignages](#), 12 avril 2016 (Meg Russell).

4. La composition du Comité de sélection doit respecter les exigences ou principes suivants :
  - tous les caucus ou groupes doivent compter au moins un représentant;
  - la composition du Comité de sélection doit correspondre le plus possible, proportionnellement parlant, à la taille de chacun des caucus ou groupes au Sénat;
  - le leader, le porte-parole ou le coordonnateur de chaque parti politique, caucus ou groupe représenté au Sénat, selon le cas, est membre d'office, mais sans droit de vote, du Comité de sélection.

#### **ÉTAPE 2**

Chaque caucus ou groupe sélectionne parmi ses rangs, selon le processus de son choix, le sénateur ou les sénateurs, suivant le cas, qui feront partie du Comité de sélection.

#### **ÉTAPE 3**

En s'appuyant sur les sélections faites par chaque caucus ou groupe, les leaders, coordonnateurs ou porte-parole des deux caucus ou groupes les plus nombreux au Sénat présentent au Sénat une motion qui indique la taille et la composition du Comité de sélection.

#### **ÉTAPE 4**

1. Le Comité de sélection détermine le nombre de sièges de chaque comité sénatorial permanent qui sera attribué aux membres de chaque caucus ou groupe. Ce nombre correspond proportionnellement à la taille de chacun des caucus ou groupes au Sénat.
2. En utilisant le processus de son choix, chaque caucus ou groupe sélectionne, parmi ses rangs, le candidat ou les candidats à un siège ou à des sièges dans l'un des comités.

#### **ÉTAPE 5**

Le Comité de sélection attribue les postes de président, de vice-président et de troisième membre du comité directeur de chaque comité permanent aux membres de chaque caucus ou groupe en tenant compte de la taille de chacun des caucus ou groupes au Sénat (il ne choisit toutefois pas des membres précis de ces caucus ou groupes). Quoiqu'il en soit, la présidence et la vice-présidence ne pourront être occupées par des sénateurs membres du même caucus ou groupe.

Il convient de noter que la pratique historique a été que certains présidents de comité, comme le Comité des finances nationales, ont été attribués aux sénateurs qui ne sont pas membres du parti du gouvernement.

#### **ÉTAPE 6**

Le Comité de sélection, après avoir décidé de la composition de chaque comité et attribué les postes de président, de vice-président et de troisième membre du comité directeur à chacun des caucus ou groupes (sans toutefois choisir de membres précis

de ces caucus ou groupes), conformément aux choix faits par chaque caucus ou groupe, présente un rapport sur la composition de chaque comité au Sénat.

#### **ÉTAPE 7**

Chaque comité permanent se réunit pour élire son président, son vice-président et le troisième membre de son comité directeur conformément au rapport du Comité de sélection sur l'attribution de ces postes. L'élection se tient par scrutin secret, si plus d'un candidat se manifeste pour un poste.

#### **ÉTAPE 8**

Si, à la suite du processus de sélection ou d'élection indiqué ci-dessus, un caucus de l'opposition ou du gouvernement n'est pas représenté dans un sous-comité du programme et de la procédure, le leader du caucus non représenté ou la personne déléguée devient membre d'office du sous-comité lorsque celui-ci est appelé à étudier un projet de loi émanant du gouvernement.

#### **TÂCHE RÉGULIÈRE**

Le Comité de sélection continuera de se réunir, au besoin, pendant la session afin de recommander au Sénat des changements au cadre de travail ou à la composition des comités après avoir consulté chaque caucus ou groupe.

#### **AUTRES OPTIONS**

Le comité encourage les comités du Sénat, en particulier lorsqu'ils produisent des rapports législatifs, à avoir recours à des observations formulées en annexe. Les observations sont utiles pour tous les sénateurs. Elles indiquent, au bénéfice de tous les sénateurs, y compris ceux ne siégeant pas au comité, les éléments importants qui ont été abordés durant les délibérations d'un comité. Les observations incluses en annexe des rapports législatifs des comités n'ont généralement pas pour effet d'alourdir le travail des comités. Ces observations servent l'ensemble des sénateurs afin qu'ils puissent débattre en chambre des enjeux soulevés par les différents projets de loi qui sont étudiés au Sénat. Elles permettent d'identifier et d'évaluer les éléments pertinents recueillis auprès des témoins durant les travaux effectués par les comités du Sénat. Ces observations peuvent porter sur les effets régionaux, sociaux, économiques ou constitutionnels des projets de loi étudiés. Elles peuvent aussi servir à identifier les individus et les groupes rencontrés par un comité. Ces observations pourraient également faire état des amendements proposés qui n'auraient pas été adoptés par le comité, dans l'optique d'informer les sénateurs des enjeux soulevés par l'étude des projets de loi en comité. Ce genre d'observations peut s'avérer particulièrement utile lorsque le Sénat étudie des projets de loi d'initiative parlementaire émanant de la Chambre des communes ou des projets de loi d'intérêt public émanant du Sénat.

Ainsi, les observations fournies en annexe des rapports législatifs des comités font en sorte de rendre compte des travaux législatifs des comités, de manière transparente et objective, à tous les sénateurs. Surtout, ces observations mettent en valeur les travaux des comités du Sénat.

## ANNEXE A – LETTRE DU SÉNATEUR JOYAL AU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

SENATE



SÉNAT

L'honorable Serge Joyal

The Honourable Serge Joyal

Monsieur Michael Ferguson  
Vérificateur général du Canada  
Bureau du vérificateur général du Canada  
240, rue Sparks  
Ottawa (ON) K1A 0G6

Ottawa, le mercredi 18 décembre 2013

Monsieur le vérificateur général,

Le courrier nous a bien apporté votre lettre en date du 12 novembre dans laquelle vous nous informez du mandat que le Sénat du Canada vous a confié, au terme duquel vous devez procéder à une vérification du budget du Sénat et des dépenses des sénateurs.

À titre de membre du Sénat, je mettrai à votre disposition, ainsi qu'à celle des membres de votre équipe toute la documentation qui m'est accessible pour que vous puissiez mener la vérification mentionnée ci-haut dans le cadre des prérogatives que vous octroie la *Loi sur le vérificateur général* comme officier du Parlement du Canada.

De même, mes collaborateurs demeureront à votre disposition pour vous faciliter l'exercice de votre mandat et vous fournir l'information dont ils disposent. De plus, j'autoriserai les services concernés du Sénat à vous transmettre l'information qu'ils peuvent détenir se rapportant aux dépenses effectuées par mon bureau dans l'exercice de mes fonctions de sénateur, et ce dans le cadre de la confidentialité pourvue par la loi et les règlements.

Nous préserverons certainement la confidentialité des *Documents protégés* qui nous été fournis à des fins d'examen, et vous les retournerons une fois la vérification terminée, tel que demandé.

Permettez-moi d'abord de rappeler qu'un sénateur a un statut différent d'un membre de la fonction publique au sens de la loi.

Le *Règlement administratif du Sénat* le précise clairement:

SECTION 1:00 INTERPRÉTATION

Chapitre 1:02 Principes

[...]

3. Les principes suivants de la vie parlementaire s'appliquent pour l'administration du Sénat :

- a) le sénateur jouit des droits, des immunités et de l'indépendance constitutionnels propres à sa charge et à l'exercice de ses fonctions parlementaires, à l'abri de toute ingérence ou intimidation;

Le « Sommaire du Plan d'Audit » qui nous a été transmis, daté du 29 octobre 2013 (au chapitre « Sujet de l'Audit »), fait référence au « rôle » d'un sénateur de la manière suivante :

En plus de leur rôle législatif, les sénateurs ont un rôle à jouer sur le plan des politiques d'intérêt public.

Cette définition du rôle des sénateurs, telle qu'ainsi formulée m'apparaît limitative et ne tient pas compte de plusieurs autres responsabilités que les sénateurs assument de par le fait qu'ils siègent au Sénat, l'une des deux Chambres du Parlement, pour une région (ou un district sénatorial particulier comme c'est le cas au Québec) et, qu'à ce titre, ils reçoivent de multiples demandes d'intervention à plusieurs niveaux, et sur plusieurs forums, qu'ils doivent, pour la plupart, participer à des activités publiques dans le cadre de la vie des partis politiques représentés au Sénat, qu'ils sont actifs à différents degrés dans des associations parlementaires reconnues et supportées par le Sénat, et que le public s'attend également d'eux qu'ils portent appui à des causes d'intérêt public compte tenu de leur crédibilité professionnelle, de leur expérience et de leur expertise particulière dans un domaine donné.

Restreindre le rôle des sénateurs à leur seul travail législatif ou d'étude de politiques publiques demeure bien en-deçà de ce que le public est en droit d'attendre des sénateurs.

Chacun des sénateurs définit lui-même comment il assumera l'ensemble de ses responsabilités, et il lui revient de déterminer, au gré des circonstances changeantes, comment il assumera son mandat de représentation, lequel est un complément indispensable au travail législatif et d'étude de politiques publiques.

Les sénateurs ont une importante responsabilité de représentation des intérêts de leur région respective, et des différentes minorités, responsabilité qui est d'abord reconnue dans la *loi constitutionnelle de 1867*, et la *loi constitutionnelle de 1982*, mais également dans le *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs*, dans le *Règlement administratif du Sénat*, responsabilité qui a été confirmée dans deux décisions de la Cour Suprême du Canada (la *Renvoi : Compétence du Parlement relativement à la Chambre haute*, [1980], et la *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998], parag. 81/83) et dans une récente décision de la Cour d'appel du Québec (*Renvoi sur un projet de loi fédéral relatif au Sénat*, 24 octobre 2013).

Le paragraphe 23.(5) de la *Loi constitutionnelle de 1867* stipule qu'un sénateur « **devra être domicilié dans la province pour laquelle il est nommé** », tandis que le paragraphe 31.(5) stipule que « **[I]e siège d'un sénateur deviendra vacant [...]s'il cesse de posséder la qualification reposant sur [...] le domicile** ». Il n'existe pas de disposition équivalente pour les députés de la Chambre des communes, qui n'ont pas à résider dans la circonscription ou la province qu'ils représentent.

Exiger des sénateurs qu'ils soient domiciliés réellement dans la région qu'ils représentent souligne le lien étroit que l'on a voulu établir entre, d'une part la population et le milieu de vie, et d'autre part le sénateur. Les déclarations de John A. Macdonald, le 6 février 1865, durant les débats sur la Confédération, ne font que confirmer ce fait :

**Ils seront, comme ceux de la chambre basse, hommes du peuple et tirés du peuple, et lui appartiendront autant le lendemain de leur élévation que la veille. Sympathisant donc nécessairement avec le peuple, le conseiller législatif, à son retour des sessions du parlement, se confondra de nouveau avec lui et subira les mêmes sentiments, les mêmes idées et les mêmes besoins que son entourage.**

La professeure à la retraite de droit public et de philosophie politique de l'Université McMaster, Janet Ajzenstat, écrit, au sujet de ce passage dans son ouvrage *Débats sur la fondation du Canada* (2004, PUL, p. 92) :

**Bien que les sénateurs qu'il [John A. Macdonald] décrit ne seront pas élus directement par le peuple, ils restent néanmoins des représentants du peuple; ils ne constituent pas une classe permanente et extraordinaire de législateurs, et ils doivent « entrer chez eux » de façon périodique afin de vivre selon les règles qu'ils promulguent.**

Ce rôle de représentant – représentant des intérêts de la population où les sénateurs sont domiciliés – est directement relié au rôle, qu'a le Sénat, de protéger les intérêts des provinces et, plus précisément, les droits des personnes qui résident dans les différentes provinces, ainsi que ceux des minorités.

Sir George W. Ross (premier ministre de l'Ontario, député à la Chambre des communes et leader au Sénat) a écrit en 1914 :

**Ce rôle est tout particulièrement souligné par la façon dont les sénateurs du Québec se voient assigner des districts afin que protestants et catholiques, Canadiens francophones et anglophones, ne se sentent pas totalement dépourvus de protection dans au moins une des chambres du gouvernement fédéral. [Traduction]**

C'est ce qui est explicitement mentionné à l'article 23(5) et 23(6) de la loi constitutionnelle de 1867 :

**23. Les qualifications d'un sénateur seront comme suit :**

**[...]**

**5. Il devra être domicilié dans la province pour laquelle il est nommé;**

**6. En ce qui concerne la province de Québec, il devra être domicilié ou posséder sa qualification foncière dans le collège électoral dont la représentation lui est assignée.**

Il serait difficile d'imaginer comment les sénateurs pourraient exprimer les intérêts de leur région, et défendre ceux de la population où ils doivent vivre, s'ils n'assumaient pas un véritable rôle de représentation. Ces deux rôles s'exercent en symbiose, comme l'a soutenu le professeur de droit constitutionnel John McEvoy dans son témoignage au *Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles* le 22 mars 2007 :

**Le représentant régional doit défendre les points de vue de la région qu'il représente non seulement dans un rôle, mais dans tous ces rôles [...] Il s'agit de rôles symbiotiques.**

Ce rôle de représentant que possèdent les sénateurs a été clairement souligné par le professeur émérite de Science Politique de l'Université de la Saskatchewan, David E. Smith, en 2003, lors du retrait, par le gouvernement, d'un projet de loi de redistribution des sièges à la Chambre des communes en raison de l'opposition du Sénat. Après avoir décrit les caractéristiques du Sénat qui garantissent l'indépendance de cette Chambre, le professeur Smith affirme :

**Ces caractéristiques sont nécessaires à ce que le Sénat puisse s'acquitter de sa principale tâche, qui est de garantir une protection adéquate des minorités. Au cours du débat, qui s'est étendu sur deux sessions puisque le gouvernement avait retiré le projet de loi initial en raison de l'opposition du Sénat, ont été mentionnées diverses minorités telles que les francophones au Canada et les anglophones au Québec, les catholiques irlandais et les protestants au Québec, les catholiques romains ailleurs au Canada, l'Île-du-Prince-Édouard, et les petites provinces en général. [Traduction] (p. 73)**

C'est l'exercice de cette fonction de représentant qui a incité un grand nombre de sénateurs à s'opposer au projet de loi du gouvernement. En d'autres termes, le rôle de législateur de ces sénateurs a été dicté par leur rôle de représentant des intérêts des minorités et par les liens qu'ils établissent avec elles pour relayer leurs vues dans le processus législatif.

Référant au rôle des sénateurs, le professeur Smith explique que « **[I]a représentation n'est qu'un des rôles que joue le Sénat** » [traduction] (p. 87). Même si ce n'est que l'un de ses rôles, la représentation des intérêts des régions et des minorités constitue une part importante du mandat des sénateurs qui leur a été attribué par la Constitution et qu'ils exercent depuis longtemps, comme il a été rappelé précédemment.

Plus récemment, Brian Lee Crawley de l'Institut Macdonald-Laurier a écrit :

**Pour qu'une décision de portée nationale puisse être légitimement prise dans une fédération, la règle quasi universellement reconnue veut qu'elle requière plus que l'assentiment de la majorité de la population : il vous faut également obtenir l'assentiment de certaines des composantes les plus importantes des communautés qui constituent le pays. Les intérêts des personnes qui résident dans les provinces ou les États ne peuvent être pleinement représentés par la seule représentation proportionnelle à la population.** [traduction] (Novembre 2013)

La représentation de diverses communautés minoritaires est depuis longtemps considérée comme une caractéristique majeure du rôle que jouent les sénateurs. Ainsi, dans les années 1980 et 1990, le sénateur Stanley Haidasz, ancien député de la Chambre des communes et ancien membre du Cabinet, intervenait au nom de la communauté canado-polonaise au Parlement. Dans les années 1990 et 2000, la sénatrice Thelma Chalifoux, premier sénateur métis, a fermement défendu les intérêts des communautés autochtones de son Alberta natale, mais aussi de tout le pays. À l'heure actuelle, la sénatrice Yonah Martin se fait la porte-parole de la communauté canado-coréenne, tandis que les sénateurs Claudette Tardif, Maria Chaput et Marie Charette-Poulin représentent quant à elles les communautés minoritaires francophones de l'Alberta, du Manitoba et de l'Ontario, pour ne citer que celles-là.

Le professeur David Smith souligne la dimension nationale que les sénateurs apportent à leur travail. Cependant, « **cette dernière caractéristique ne signifie pas qu'ils se limitent aux préoccupations d'une fraction de la population ou d'une minorité. Au contraire, car si la Constitution leur enjoint de protéger ces intérêts, elle leur enjoint également de le faire dans un contexte national.** » [traduction](p. 111)

La réalité de ce rôle de représentant se reflète dans la réglementation interne du Sénat. Le paragraphe 2.(1) du *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs* stipule ainsi que :

**Vu que le service parlementaire est un mandat d'intérêt public, le Sénat reconnaît et déclare qu'on s'attend à ce que les sénateurs :**

- a) continuent à faire partie intégrante de leurs communautés et régions et y poursuivent leurs activités tout en servant, au mieux de leurs moyens, l'intérêt public et les personnes qu'ils représentent;**

Le paragraphe 4 du *Code* ajoute :

**Aide au public**

**4. Les sénateurs sont encouragés à continuer de prêter assistance aux membres du public, dans la mesure où ces activités sont compatibles avec leurs obligations aux termes du présent code.**

Il revient à chaque sénateur de déterminer par lui-même, comment il entend s'acquitter de cette responsabilité, eu égard à sa formation et son expérience professionnelle, son implication communautaire et les demandes qu'il reçoit du public ou des différents communautés à un moment ou l'autre.

Le *Règlement administratif du Sénat* reconnaît le rôle légitime et essentiel de représentant que jouent les sénateurs. Dans la section « interprétation » du *Règlement*, on retrouve les définitions suivantes :

« engagement public » Tous les engagements qu'un sénateur exerce à des fins publiques, qu'ils soient ou non autorisés par le Sénat ou le gouvernement du Canada, notamment les engagements officiels, les fonctions de représentation, les activités partisanes et les déplacements connexes, mais à l'exclusion des engagements liés à ses affaires personnelles.

« fonctions parlementaires » Obligations et activités se rattachant à la charge de sénateur, où qu'elles soient exécutées, y compris les engagements publics et officiels et les questions partisanes. Ne sont pas comprises dans les fonctions parlementaires les activités liées, selon le cas :

a) à l'élection d'un député à la Chambre des communes sous le régime de la *Loi électorale du Canada*;

b) aux intérêts commerciaux privés d'un sénateur ou d'un membre de sa famille ou de son ménage.

La *Politique régissant les déplacements des sénateurs*, au paragraphe 2.1.1, encourage également les sénateurs à s'impliquer non seulement dans leur région mais ailleurs au Canada et aussi à l'étranger pour se faire les porte-parole des intérêts du pays :

**2.1.1 [...] Les sénateurs assument également ces fonctions parlementaires dans leur région et, de temps à autre, ils peuvent être appelés à se rendre ailleurs au Canada et dans le monde, au service du Sénat.**

Les nombreux exemples de dispositions réglementaires en vigueur au Sénat, où sont reconnues les multiples facettes du rôle d'un sénateur, soutiennent la conclusion qu'on ne peut restreindre l'évaluation de l'activité parlementaire d'un sénateur et des dépenses y afférant et encourues au seul travail législatif et d'étude de politiques publiques parce qu'elle omettrait de reconnaître la réalité publique beaucoup plus large dans laquelle s'ancre le rôle d'un sénateur, rôle que chacun d'entre eux est amené à incarner de manière autonome, originale et responsable.

Évaluer l'utilisation du budget mis à la disposition des sénateurs dans une perspective restreinte au seul travail législatif et d'étude des questions politiques amènerait à ne pas tenir compte d'activités publiques

7

essentielles dans l'exercice de la fonction de représentation légitime, clairement mentionnée dans la Constitution du Canada et directement encouragée par les divers *Règlements* en vigueur au Sénat.

Par conséquent, il m'apparaît que la base juridique du rôle d'un sénateur telle que mentionnée dans les *Documents protégés* qui nous ont été envoyées par vos services, est incomplète et de nature à susciter des malentendus qui ne permettront pas d'atteindre le plein résultat que cette vérification des dépenses du Sénat et de chacun des sénateurs se propose de réaliser. C'est pourquoi il me semble opportun qu'elle puisse être revue en tenant compte des éléments incontournables de représentation ci-haut décrits et appuyés par les nombreux textes législatifs et règlementaires mentionnés.

Croyez que je demeure à votre disposition et à celle de vos représentants pour assurer la meilleure conclusion suite aux efforts qui seront déployés dans cet exercice de vérification particulière.



L'hon. Serge Joyal, c.p.

cc. L'hon. Claude Carignan, c.p., leader du gouvernement au Sénat  
L'hon. Jim Cowan, leader de l'opposition au Sénat  
L'hon. Noël Kinsella, président du *Comité de la Régie Interne du Sénat*  
L'hon. George Furey, vice-président  
M. Gary O'Brien, greffier principal du Sénat



ANNEXE B – SOMMAIRE DU SONDAGE

*Une forte majorité de Canadiens croit que les sénateurs devraient être moins partisans, être indépendants et voter indépendamment de tout parti*

*Sommaire du sondage*

*Soumis par Nanos à la sénatrice McCoy, Avril 2016  
(Submission 2016-792)*



## Une forte majorité de Canadiens croit que les sénateurs devraient être moins partisans, être indépendants et voter indépendamment de tout parti

Une très forte majorité de Canadiens (trois sur quatre) croit que le Sénat ne devrait pas être un organisme partisan. Idéalement, les sénateurs devraient siéger comme indépendants, ne devraient pas être affiliés à un parti et, donc, ne devraient pas voter selon la ligne de leur parti. En tenant compte du degré de partisanerie, les répondants qui étaient très partisans semblaient généralement moins enthousiastes à l'idée d'un Sénat indépendant comparativement à la population générale, tandis que les électeurs versatiles étaient généralement plus enthousiastes à cette idée. Le degré d'enthousiasme des électeurs non-partisans était semblable à celui de la population générale. L'idée que les sénateurs soient membres d'un parti et votent simplement en suivant la ligne de leur parti était très peu populaire. Les Canadiens ont la réforme du Sénat à l'esprit et sept sur dix estiment que cette réforme est urgente ou assez urgente. En général, une faible majorité de Canadiens croit que la démocratie ne souffrirait pas d'une baisse de l'influence des partis politiques.

### Les Canadiens et la politique fédérale

- **La majorité des Canadiens suit attentivement la politique fédérale** – Un peu moins de neuf Canadiens sur dix disent suivre la politique fédérale de près (42 %) ou d'assez près (46 %). Parmi les répondants, neuf pour cent affirment ne pas suivre la politique fédérale de près, tandis que trois pourcent déclarent ne pas la suivre.
- **Deux répondants sur trois ont une opinion positive des députés** – De même, un peu moins des deux tiers des Canadiens disent avoir une opinion positive ou plutôt positive d'une personne élue député (opinion positive : 19 %; opinion plutôt positive : 45 %), tandis que 21 % des répondants disent avoir une opinion plutôt négative, et 8 % affirment avoir une opinion négative. Les électeurs partisans étaient plus susceptibles d'avoir une opinion positive ou plutôt positive des députés (opinion positive : 25 %; opinion plutôt positive : 45 %), tandis que les non-partisans étaient plus susceptibles d'avoir une opinion plus négative (opinion positive ou plutôt positive : 58 %). Les raisons les plus souvent invoquées pour justifier leur opinion étaient que la plupart des députés travaillent beaucoup pour leur circonscription et pour le Canada (27 %), que cela dépend du député (11 %) et que les députés sont trop payés ou ont trop de droits (10 %).

### Garder une démocratie forte au Canada

Nous avons demandé aux participants d'indiquer l'importance qu'ils accordaient à certains éléments permettant de garder une démocratie forte au Canada et de leur attribuer une cote allant de 1 (aucune importance) à 5 (très important).

- **Défendre les intérêts des Canadiens gardera la démocratie forte** – Selon les Canadiens, la défense des intérêts de tous les Canadiens est l'élément le plus important (90 % lui ont attribué une cote de quatre ou plus), suivi par l'écoute des régions du Canada (81 % lui ont attribué une cote de quatre ou plus). La représentation raisonnable des femmes et des minorités au Parlement était perçue comme étant l'élément le moins important (seulement 62 % lui ont attribué une cote de quatre ou plus) pour garder une démocratie forte.

2

- La question de représenter les intérêts de tous les Canadiens ne figurait pas dans le sondage précédent, mais tous les autres éléments (permettre aux régions de s'exprimer, examiner de manière indépendante la législation gouvernementale et les politiques et permettre un plus grand nombre de votes libres) ont connu une augmentation de 10 % ou plus du nombre de personnes leur ayant attribué une cote de quatre ou plus, sauf en ce qui concerne la représentation raisonnable des femmes et des minorités au Parlement, qui demeure relativement stable depuis 2009. Les électeurs partisans étaient moins susceptibles d'indiquer que la représentation des femmes et des minorités était importante (57 %) et il en est de même pour les électeurs non-partisans (58 %), lorsque nous les comparons aux électeurs versatiles (64 %). De plus, écouter les régions du Canada était très important pour les électeurs non-partisans (88 % ont dit que cela était important).

#### Les impressions des Canadiens face au Sénat

- **La majorité des Canadiens connaissent le rôle du Sénat du Canada** – Dans l'ensemble, un peu plus de huit Canadiens sur dix affirment être familiers (35 %) ou plutôt familiers (48 %) avec le rôle du Sénat du Canada au sein de la fédération, alors que seulement 11 % disent en être plutôt pas familiers et seulement 6 % s'en disent pas familiers. Les électeurs non-partisans étaient moins susceptibles de dire qu'ils étaient familiers ou plutôt familiers avec le rôle du Sénat (familiers : 26 %, plutôt familiers : 45 %).
- **Inefficacité et corruption sont les mots qui viennent à l'esprit en pensant au Sénat** – Lorsque nous leur avons demandé quels mots leur venaient à l'esprit en pensant au Sénat du Canada, 16 % des répondants ont dit inefficace/inutile, corruption/pas digne de confiance (15 %), besoin d'une réforme (14 %) et gaspillage d'argent (10 %).
- **Les Canadiens ont une opinion négative des sénateurs** – Les répondants avaient une piètre opinion des sénateurs, puisque près des deux tiers ont déclaré avoir une opinion négative (29 %) ou plutôt négative (36 %), comparativement à 22 % qui avaient une opinion plutôt positive et seulement 4 % qui avaient une opinion positive. Les raisons les plus populaires justifiant les opinions des Canadiens incluent le fait que beaucoup trop de sénateurs sont impliqués dans la corruption et les scandales (23 %) et qu'ils estiment que le Sénat est trop partisan, a trop de droits ou n'a pas de comptes à rendre (16 %). Les électeurs partisans avaient la meilleure opinion à l'égard des sénateurs (opinion positive ou plutôt positive : 30 %) comparativement aux électeurs versatiles (21 %) ou aux non-partisans (19 %).
- **Les sénateurs devraient se préoccuper d'abord des intérêts du Canada** – Nous avons demandé aux répondants de noter de 1 à 100, selon leurs préférences personnelles, l'importance des sénateurs pour ce qui est de la défense des intérêts du pays ou de la région. Dans l'ensemble, les Canadiens pensent que les sénateurs devraient consacrer environ les trois cinquièmes de leur temps à la défense des intérêts du pays et les deux cinquièmes restant à la défense des intérêts de leur région.
- **Les Canadiens estiment que le Sénat devrait soit être élu, soit aboli** – Faire du Sénat un organe élu (d'accord : 21 %), abolir le Sénat (d'accord : 20 %) ou changer les critères ou le processus de nomination ou limiter le mandat des sénateurs (d'accord : 17 %) étaient les recommandations les plus populaires émises par les Canadiens lorsque nous leur avons demandé ce qui permettrait d'améliorer le Sénat.
- **La réforme du Sénat est une priorité urgente pour les Canadiens** – Lorsqu'ils pensent au Sénat, un peu moins de sept Canadiens sur dix diraient qu'il est urgent (25 %) ou plutôt urgent (43 %) de changer le Sénat du Canada, comparativement à un peu moins du tiers qui ne croient pas que ce soit une question urgente (20 % affirment que c'est plutôt pas urgent; 7 % affirment que ce n'est pas urgent). Les électeurs partisans étaient moins susceptibles de dire que c'est une priorité (61 % ont répondu que c'était urgent ou plutôt urgent) comparativement aux électeurs versatiles (69 % ont répondu que c'était urgent ou plutôt urgent). Les électeurs non-partisans étaient les plus susceptibles de dire que c'était une priorité urgente (77 % ont répondu que c'était urgent ou plutôt urgent).

### Les impressions des Canadiens face au Sénat

- Les sénateurs devraient voter indépendamment de leur parti politique – Lorsqu'ils pensent au Sénat et à son mode de fonctionnement, une forte majorité de Canadiens préférerait que les sénateurs soient indépendants des partis politiques et votent de manière indépendante (74 % des répondants ont préféré une telle façon de faire), tandis que 14 % ont dit préférer que les sénateurs soient membres d'un parti, mais votent indépendamment de leur parti. Peu de répondants appuyaient l'idée que les sénateurs soient membres d'un parti, mais votent en respectant la ligne de leur parti (seulement quatre pour cent des répondants préféraient cette façon de faire). Les électeurs partisans étaient généralement moins enthousiastes que la population générale à l'idée d'un Sénat indépendant (65 % ont dit qu'il devrait être indépendant), tandis que les électeurs versatiles étaient généralement plus enthousiastes à cette idée (77 % ont dit qu'il devrait être indépendant).

### Le comportement des électeurs lors des élections

- La plupart des Canadiens se décident à la fin de la campagne – Un peu plus de sept Canadiens sur dix (71 %) affirment suivre la campagne électorale fédérale du début à la fin et décider ensuite pour qui voter. Un peu plus de deux Canadiens sur dix (23 %) affirment savoir pour qui voter dès le début de la campagne et trois pour cent disent se concentrer sur la dernière semaine de la campagne avant de prendre leur décision. Seulement 39 % des électeurs partisans suivent la campagne avant de décider pour qui voter; une majorité (58 %) affirme savoir pour qui voter dès le début de la campagne.
- Les Canadiens sont divisés sur la question du vote stratégique – Interrogés sur la question du vote stratégique, un peu moins de la moitié des Canadiens (48 %) a répondu n'avoir jamais voté de manière stratégique, cependant, 42 % ont répondu l'avoir fait à l'occasion et neuf pour cent le font régulièrement. Les électeurs partisans étaient beaucoup plus susceptibles de dire qu'ils n'avaient jamais voté de manière stratégique auparavant (73 % ont affirmé ne l'avoir jamais fait).
- Les Canadiens votent de façon périodique pour le même parti aux élections provinciales et fédérales – Interrogés sur les élections provinciales par rapport aux élections fédérales, la majorité des Canadiens (68 %) a répondu voter de façon périodique pour le même parti au provincial qu'au fédéral, comparativement à 19 % qui ont déclaré le faire chaque fois et à 12 % des répondants qui ne le font jamais.
- La plupart des Canadiens estiment que deux ou trois partis politiques sont crédibles – Deux tiers des Canadiens pensent que deux (41 %) ou trois (25 %) partis politiques fédéraux pourraient obtenir leur appui, bien que 19 % disent qu'un seul parti pourrait obtenir leur appui. Parmi les répondants, cinq pour cent croient que quatre partis est un choix crédible, cinq pour cent estiment qu'aucun parti n'est un choix crédible et trois pour cent jugent tous les partis comme un choix crédible.
- Les Canadiens sont prêts à changer d'avis lors des élections – Les Canadiens peuvent changer d'avis lors des élections, puisque 30 % des participants étaient d'accord et 37 % plutôt d'accord avec l'affirmation selon laquelle ils avaient voté de manière différente à l'occasion. Parmi les répondants, neuf pour cent étaient plutôt en désaccord avec cette affirmation, tandis que 23 % étaient en désaccord. Les électeurs partisans étaient beaucoup moins susceptibles d'être d'accord ou plutôt d'accord avec cette affirmation (32 %), comparativement aux électeurs versatiles (76 % disaient avoir changé d'avis) ou aux non-partisans (73 % disaient avoir changé d'avis).

### Le comportement des électeurs lors des élections

- La majorité des Canadiens votent invariablement pour le même parti – Une majorité de Canadiens disent que, de façon générale, leur vote aux dernières élections est un très bon indice de la manière dont ils voteront aux prochaines élections fédérales (31 % étaient d'accord ou plutôt d'accord). Parmi les répondants, 18 % étaient plutôt en désaccord et 15 % en désaccord. Plus un électeur est partisan, plus il est susceptible de dire que son vote constitue un indice de ses votes futurs (91 % des électeurs partisans étaient d'accord ou plutôt d'accord, tandis que seulement 45 % des électeurs non-partisans étaient d'accord ou plutôt d'accord).
- Les Canadiens affirment que leur vote va au plus offrant aux élections – Les répondants considèrent que leur vote va au plus offrant aux élections dans une proportion de 26 %, et ils sont 35 % à être plutôt d'accord avec cette affirmation, tandis que 18 % sont plutôt en désaccord et 20 % sont en désaccord. Lorsqu'il est question de partisannerie, le vote des électeurs versatiles va au plus offrant (69 % sont d'accord ou plutôt d'accord) comme dans le cas des non-partisans (75 % sont d'accord ou plutôt d'accord); cependant, beaucoup moins d'électeurs partisans sont prêts à dire qu'ils peuvent être influencés (28 % des électeurs partisans sont d'accord ou plutôt d'accord que leur vote va au plus offrant).
- Les Canadiens sont divisés sur la question de la loyauté envers un parti lors des élections – Les Canadiens sont peu enclins à dire qu'ils ont un sentiment de loyauté envers le parti fédéral pour lequel ils ont voté aux élections (21 % étaient d'accord; 35 % étaient plutôt d'accord). Parmi les répondants, 19 % disaient ne pas avoir un tel sentiment de loyauté et 24 % étaient en désaccord. Cependant, plus l'électeur est partisan, plus il ressent un sentiment de loyauté (80 % des électeurs partisans étaient d'accord ou plutôt d'accord, contrairement à 42 % des non-partisans).
- Les Canadiens estiment généralement que la démocratie ne souffrirait pas d'une baisse de l'influence des partis politiques – Les Canadiens ne croyaient pas vraiment que la démocratie souffrirait d'une baisse de l'influence des partis. Un peu moins de la moitié des Canadiens (45 %) étaient plutôt en désaccord (25 %) ou en désaccord (20 %) avec une telle idée, comparativement à 16 % qui étaient d'accord et à 25 % qui étaient plutôt d'accord. À noter que 14 % des Canadiens demeuraient incertains.

### Engagement politique et partisannerie

- Un peu moins de 6 répondants sur 10 n'ont jamais assisté à une activité politique – Les Canadiens ont aussi été interrogés sur leur propre participation politique. Un peu moins de 6 Canadiens sur 10 (58 %) affirment n'avoir jamais assisté à une activité politique, comparativement à 26 % qui disent y avoir participé avant 2015 et à 14 % qui y ont pris part en 2015 ou en 2016. Un peu plus de la moitié des électeurs partisans et des électeurs versatiles n'ont jamais assisté à une telle activité (53 % dans le cas des électeurs partisans; 56 % dans celui des électeurs versatiles), mais 76 % des non-partisans affirment n'avoir jamais pris part à une activité politique.
- Deux tiers des Canadiens n'ont jamais fait de don à un parti politique – Deux tiers (64 %) des répondants disent n'avoir jamais versé de contribution politique, comparativement à 16 % qui affirment l'avoir fait avant 2015 et à 19 % qui affirment l'avoir fait en 2015 ou en 2016. Plus l'électeur est partisan, plus il est susceptible de faire un don à un parti politique (41 % des électeurs partisans disent avoir déjà fait un don, tandis que 22 % des non-partisans affirment l'avoir fait).

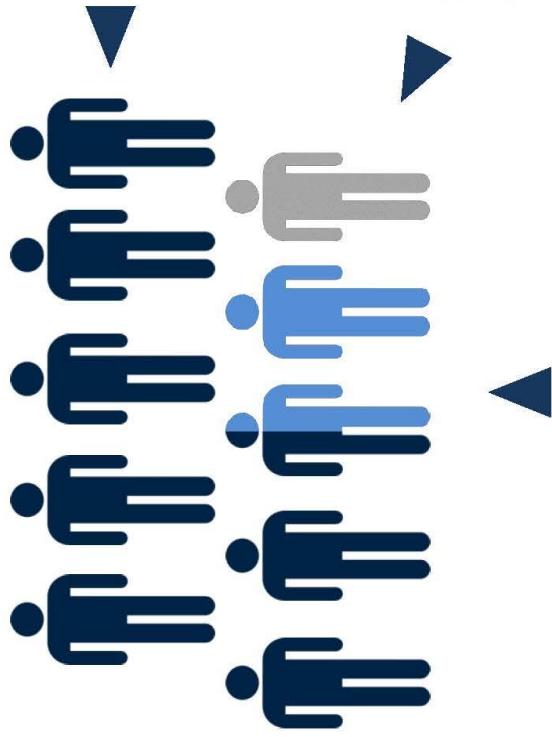
### Engagement politique et partisannerie

- La majorité des Canadiens ne sont pas membres d'un parti politique – Sept Canadiens sur dix (71 %) affirment ne pas être membres d'un parti politique, bien que 14 % déclarent avoir été membres d'un parti avant 2015 et que 13 % disent être membres depuis 2015. Plus l'électeur est partisan, plus il est susceptible d'avoir été membre d'un parti politique (38 % des électeurs partisans affirment être ou avoir été membres d'un parti, tandis que 14 % des électeurs non-partisans font une telle déclaration).

Les observations reposent sur un sondage en ligne et téléphonique (lignes terrestre et cellulaire) à CA à base double aléatoire réalisé auprès de 1 000 Canadiens âgés de 18 ou plus, du 31 mars au 4 avril 2016, dans le cadre d'un sondage omnibus. La marge d'erreur d'un sondage aléatoire de 1 000 Canadiens est de  $\pm 3,1$  %, 19 fois sur 20.

Sondage précédent : Nanos Research a réalisé un sondage téléphonique (lignes terrestre et cellulaire) à CA à base double aléatoire auprès de 1 003 Canadiens âgés de 18 ans ou plus, du 3 au 7 janvier 2009, dans le cadre d'un sondage omnibus. La marge d'erreur d'un sondage aléatoire de 1 003 Canadiens est de  $\pm 3,1$  %, 19 fois sur 20.

# Orientation privilégiée des Canadiens pour le Sénat



Trois quarts (74 %) des Canadiens veulent que les sénateurs soient indépendants des partis politiques et qu'ils votent de manière indépendante.

Seulement quatre pour cent des Canadiens veulent que les sénateurs soient membres d'un parti politique et qu'ils votent en respectant la ligne de leur parti.

Quatorze pour cent des Canadiens veulent que les sénateurs soient membres d'un parti politique, mais qu'ils votent de manière indépendante.

Confidential

7



**ANNEXE C – LISTE DE TÉMOINS ET MÉMOIRES**

| Nom de l'organisme et porte-parole                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Date       | Mémoire            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|--------------------|
| <b>À titre personnel</b><br>David E. Smith, chercheur émérite invité, Université Ryerson                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 2016.03.09 | X                  |
| <b>Le Sénat du Canada</b><br>L'honorable Stephen Greene, sénateur<br>L'honorable Paul J. Massicotte, sénateur                                                                                                                                                                                                                                                                            | 2016.03.23 | X                  |
| <b>À titre personnel</b><br>Meg Russell, directrice, Division de la constitution, Département de sciences politiques, University College London                                                                                                                                                                                                                                          | 2016.04.12 |                    |
| <b>À titre personnel</b><br>Paul G. Thomas, professeur émérite, Université du Manitoba<br>Stéphane Beaulac, professeur, Faculté de droit, Université de Montréal<br>Errol Mendes, professeur, Faculté de droit - Section de common law, Université d'Ottawa<br>Donald Desserud, professeur, Département des sciences politiques, Faculté des arts, Université de l'Île-du-Prince-Édouard | 2016.04.13 | X<br><br><br><br>X |
| <b>À titre personnel</b><br>Le très honorable lord Hope de Craighead, KT, porte-parole des Pairs non inscrits, House of Lords of the United Kingdom                                                                                                                                                                                                                                      | 2016.04.18 |                    |
| <b>Le Sénat du Canada</b><br>Heather Lank, greffière principale, Bureau de la procédure et des travaux de la Chambre<br>Charles Walker, greffier à la procédure, Bureau de la procédure et des travaux de la Chambre                                                                                                                                                                     | 2016.05.04 |                    |
| <b>À titre personnel</b><br>Andrew Heard                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |            | X                  |
| <b>À titre personnel</b><br>Henry K van Eyken                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |            | X                  |

WITNESS

**Wednesday, September 28, 2016**

The Honourable Senator Peter Harder, P.C., Government  
Representative in the Senate.

TÉMOIN

**Le mercredi 28 septembre 2016**

L'honorable sénateur Peter Harder, C.P., représentant du  
gouvernement au Sénat.