

SENATE



SÉNAT

CANADA

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

*Proceedings of the Special
Senate Committee on*

SENATE MODERNIZATION

Chair:
The Honourable THOMAS J. MCINNIS

Wednesday, April 5, 2017
Wednesday, May 3, 2017

Issue No. 11

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

WITNESSES:
(See back cover)

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

*Délibérations du Comité
sénatorial spécial sur la*

MODERNISATION DU SÉNAT

Président :
L'honorable THOMAS J. MCINNIS

Le mercredi 5 avril 2017
Le mercredi 3 mai 2017

Fascicule n° 11

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

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

SPECIAL SENATE COMMITTEE ON
SENATE MODERNIZATION

The Honourable Thomas J. McInnis, *Chair*

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

and

The Honourable Senators:

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

*Ex officio members

(Quorum 5)

Changes in membership of the committee:

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

The Honourable Senator Gold replaced the Honourable Senator Lankin, P.C. (*May 1, 2017*).

The Honourable Senator Lankin, P.C., replaced the Honourable Senator Gold (*March 30, 2017*).

COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR
LA MODERNISATION DU SÉNAT

Président : L'honorable Thomas J. McInnis

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

et

Les honorables sénateurs :

Bellemare	Massicotte
Dean	McCoy
Dupuis	McIntyre
Eggleton, C.P.	* Smith
Forest	(ou Martin)
Frum	Stewart Olsen
Gagné	Tardif
Gold	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 et à l'ordre adopté par le Sénat le 7 décembre 2016, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Gold a remplacé l'honorable sénatrice Lankin, C.P. (*le 1^{er} mai 2017*).

L'honorable sénatrice Lankin, C.P., a remplacé l'honorable sénateur Gold (*le 30 mars 2017*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, April 5, 2017
(32)

[English]

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

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

Other senator present: The Honourable Senator Verner, P.C. (1).

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

Also present: The official reporters of the Senate.

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

WITNESSES:*House of Lords:*

The Right Honourable The Lord Wakeham DL (by video conference);

The Lord Norton of Louth (by video conference).

As an individual:

Meg Russell, Director, Constitution Unit, Department of Political Science, University College London (by video conference).

The chair made a statement.

Lord Wakeham, Lord Norton of Louth and Ms. Russell each made statements and answered questions.

At 1:30 p.m., pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee proceeded in camera to consider a draft agenda (future business).

At 1:35 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 5 avril 2017
(32)

[Traduction]

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

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

Autre sénatrice présente : L'honorable sénatrice Verner, C.P. (1).

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

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

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

TÉMOINS :*Chambre des lords :*

Le très honorable lord Wakeham DL (par vidéoconférence);

Lord Norton de Louth (par vidéoconférence).

À titre personnel :

Meg Russell, directrice, Division de la constitution, Département de sciences politiques, University College London (par vidéoconférence).

Le président ouvre la séance.

Lord Wakeham, lord Norton de Louth et Mme Russell font chacun un exposé, puis répondent aux questions.

À 13 h 30, conformément à l'article 12-16(1)d) du Règlement, la séance se poursuit à huis clos afin que le comité examine un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

À 13 h 35, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Wednesday, May 3, 2017
(33)

[English]

The Special Senate Committee on Senate Modernization met this day at 12:02 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Thomas J. McInnis, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Dean, Dupuis, Eggleton, P.C., Forest, Gagné, Gold, Greene, Joyal, P.C., McCoy, McInnis, McIntyre, Stewart Olsen, Tardif and Tkachuk (14).

Other senator present: The Honourable Senator Verner, P.C. (1).

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

Also present: The official reporters of the Senate.

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

WITNESSES:

As individuals:

Adam Dodek, Professor, Faculty of Law, University of Ottawa;

John Whyte, Senior Policy Fellow, Saskatchewan Institute of Public Policy.

The chair made a statement.

Professor Dodek and Mr. Whyte each made a statement and answered questions.

At 1:51 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, le mercredi 3 mai 2017
(33)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat se réunit aujourd'hui, à 12 h 2, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Thomas J. McInnis (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Dean, Dupuis, Eggleton, C.P., Forest, Gagné, Gold, Greene, Joyal, C.P., McCoy, McInnis, McIntyre, Stewart Olsen, Tardif et Tkachuk (14).

Autre sénatrice présente : L'honorable sénatrice Verner, C.P. (1).

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

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

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

TÉMOINS :

À titre personnel :

Adam Dodek, professeur, faculté de droit, Université d'Ottawa;

John Whyte, agrégé supérieur de recherche en politique, Institut de politiques publiques de la Saskatchewan.

Le président ouvre la séance.

MM. Dodek et Whyte font chacun un exposé, puis répondent aux questions.

À 13 h 51, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Blair Armitage

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, April 5, 2017

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

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

[*English*]

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

During this phase of its work, the committee is focusing on the role of the Senate in Canadian governance and its relationship with the House of Commons. In particular, we are looking at how the Senate can best complement the House of Commons without either duplicating or overpowering it.

In looking at this issue, our committee is looking for expert perspectives on the House of Lords and its relationship with the House of Commons. The conventions, practices, rules and expectations that structure the relationship are of particular interest.

Today we are honoured to have as witnesses: The Right Honourable The Lord Wakeham. He joined the House of Lords in April 1992. A member of the House of Commons from 1974 to 1992, Lord Wakeham was the chairman of the Royal Commission on the Reform of the House of Lords, which in January 2000 published *A House for the Future*.

The Wakeham report, as it has come to be known, made a number of recommendations for reforming the House of Lords, including the creation of the House of Lords Appointments Commission. The report also outlined a role for the House of Lords within British parliamentary governance and discussed how, as an unelected body, it should relate to the House of Commons.

The Lord Norton of Louth joined the House of Lords in August 1998. He is an expert on the U.K. Parliament and the author of several books and articles, including *Parliament in British Politics*. Lord Norton is also a professor of government in the school of politics, philosophy and international studies at the University of Hull and has a Ph.D from the University of Sheffield.

He currently serves on the House of Lords Constitution Committee and continues to write publicly about constitutional matters on his personal website, The Norton View.

Professor Meg Russell is Director of the Constitution Unit, Department of Political Science, University College London. She appeared before the Special Senate Committee on Senate Modernization last April when she discussed the role of cross-benchers in the House of Lords.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 5 avril 2017

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

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

[*Traduction*]

Le président : Chers collègues, je déclare ouverte cette séance du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat.

Pour cette étape de ses travaux, le comité examine le rôle du Sénat dans la gouvernance démocratique canadienne et sa relation avec la Chambre des communes, en particulier la façon dont il peut jouer un rôle complémentaire à celui de la Chambre des communes, sans toutefois entraîner un dédoublement ni lui permettre de la dominer.

Dans son étude de ces enjeux, le comité souhaite obtenir le point de vue de spécialistes de la Chambre des lords et de sa relation avec la Chambre des communes du Royaume-Uni. Nous portons un intérêt particulier aux pratiques, aux règles et aux attentes qui sous-tendent cette relation.

Aujourd'hui, nous avons l'honneur d'accueillir, à titre de témoin, le très honorable lord Wakeham. Il s'est joint à la Chambre des lords en avril 1992. De 1974 à 1992, il a été député à la Chambre des communes du Royaume-Uni. Lord Wakeham a présidé la Commission royale sur la réforme de la Chambre des lords, qui a publié, en janvier 2000, un rapport intitulé *A House for the Future*.

Ce rapport, aussi connu sous le nom de rapport Wakeham, a présenté différentes recommandations sur la réforme de la Chambre des lords, y compris la création de la Commission des nominations à la Chambre des lords. Il a aussi mis en lumière un certain rôle joué par la Chambre des lords dans la gouvernance parlementaire britannique et il a abordé la question de la relation entre une assemblée non élue et la Chambre des communes.

Lord Norton de Louth s'est joint à la Chambre des lords en août 1998. Spécialiste du Parlement britannique, il a écrit plusieurs livres et articles, dont *Parliament in British Politics*. Lord Norton est aussi professeur à l'École de politique, de philosophie et d'études internationales de l'Université de Hull, où il donne des cours sur le gouvernement, et il détient un doctorat de l'Université de Sheffield.

Il fait actuellement partie du Comité de la constitution de la Chambre des lords et il traite d'affaires constitutionnelles sur son site web personnel, « The Norton View ».

La professeure Meg Russell est directrice de la Division constitutionnelle du University College London. Elle a déjà comparu devant le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat, en avril dernier. Elle avait alors parlé du rôle des membres indépendants de la Chambre des lords.

Professor Russell is a globally recognized expert on the House of Lords, upper chambers in bicameral parliaments, and in comparative bicameralism more generally. She has written extensively on upper chamber design and reform, including *A Stronger Second Chamber? Assessing the Impact of House of Lords Reform in 1999 and the Lessons for Bicameralism*.

We have our three witnesses here by teleconference, and I believe the sound is working well.

I'm not sure if our witnesses have written presentations. Who would like to proceed first?

Rt. Hon. the Lord Wakeham DL, House of Lords: Well, shall I start, if I may?

First of all, we're delighted to come along here and to talk to you and hope that what we say about the British House of Lords and House of Commons is of some value to you.

I went into the House of Lords as a life peer just about 25 years ago, and the day I arrived I was made the leader of the House of Lords which was then, very substantially, a hereditary body. Since those days things have changed and we now have roughly about 100 hereditary peers out of a total house of some 850.

This has made some difference to the way things happen, but I don't think it has made quite as much difference as a lot of people thought it was going to make. There is now, for instance, I think, a general agreement that no government should have a majority in the House of Lords. Every government we're likely to have, in my view, is going to be in a minority position in the House of Lords and that, of course, obviously has some constraints on what it can get through.

My view also is that there is no government that is very likely to give up what we call the prerogative right, that is, to ask the sovereign to appoint new peers to the house, but I think there is a possibility now that they may agree to restrict that right if they can get some clear understandings that the conventions upon which we operate continue into the future.

Talking about the House of Lords, both before and now it is still a very effective revising chamber. It looks at legislation in, I would say, more detail than the House of Commons does. It studies it very much more carefully, and in some ways it's more effective than the House of Commons in looking at the detail. Many amendments are made in bills when they are going through the House of Lords which are accepted by the government, because the government has been persuaded that this will be an improvement to the bill.

The amendments that are not agreed in the House of Lords, where the opponents of the government win, then go back to the Commons to be considered again, and assuming that the House

Mme Russell est une spécialiste de renommée internationale dans les questions touchant la Chambre des lords, les chambres hautes des parlements bicaméraux, et le bicaméralisme comparatif de manière générale. Elle a beaucoup écrit sur la conception et la réforme des chambres hautes, notamment *A Stronger Second Chamber? Assessing the Impact of House of Lords Reform in 1999 and the Lessons for Bicameralism*.

Nos trois témoins comparaissent par téléconférence; je crois savoir qu'il n'y a aucun problème de son.

Je ne sais pas si nos témoins ont préparé un exposé. Qui aimerait commencer?

Le très honorable lord Wakeham DL, Chambre des lords : Je peux commencer, si vous le voulez bien.

Premièrement, nous sommes heureux de comparaître pour discuter avec vous. Nous espérons que nos observations sur la Chambre des lords et la Chambre des communes du Royaume-Uni vous seront utiles.

J'ai été nommé membre à vie de la Chambre des lords il y a environ 25 ans. Dès mon arrivée, j'ai été nommé leader de la Chambre des lords qui, à l'époque, était largement composée de pairs héréditaires. La situation a changé depuis; on compte actuellement environ 100 pairs héréditaires parmi les quelque 850 membres de la Chambre des lords.

Cela a modifié le fonctionnement, mais pas autant que beaucoup de gens le croyaient, à mon avis. À titre d'exemple, il est généralement reconnu qu'aucun gouvernement ne devrait avoir une majorité à la Chambre des lords. Je crois que tous les prochains gouvernements seront minoritaires à la Chambre des lords, ce qui aura évidemment une incidence sur les mesures qu'elle pourra adopter.

Je crois aussi qu'il est peu probable qu'un gouvernement cède ce qu'on appelle un droit de prérogative, soit le droit de demander au souverain de nommer des pairs à vie à la Chambre des lords, mais je pense qu'il est maintenant possible qu'on accepte de limiter ce droit, pourvu qu'on ait la certitude que les conventions sur lesquelles le fonctionnement de la Chambre repose seront maintenues à l'avenir.

Quant à la Chambre des lords, elle était et demeure une Chambre de second examen d'une grande efficacité. Je serais porté à dire qu'elle examine les mesures législatives de façon plus détaillée que la Chambre des communes. Elle mène des études beaucoup plus approfondies et elle est, à certains égards, bien plus efficace que la Chambre des communes pour l'examen d'aspects précis. De nombreux amendements proposés aux projets de loi, à l'étape de la Chambre des lords, sont ensuite acceptés par le gouvernement, car celui-ci a la certitude que ces amendements améliorent les projets de loi.

Les amendements qui sont rejetés à la Chambre des lords — ceux pour lesquels l'opposition l'a emporté — sont renvoyés à la Chambre des communes aux fins d'un nouvel examen. Cela dit, il

of Commons passes them again and they come back to the House of Lords, it is less likely now that the House of Lords will not accept the view of the House of Commons for a second time round.

It's increasingly likely, I think, in the house, of course, and it's increasingly the view in the House of Lords, that the greater authority of the elected house over an appointed house has to be recognized if it's going to work. The House of Lords used to have members, all or nearly all, who were retired great leaders of our nation. They were members of the House of Lords.

This has dropped off very considerably. In fact, there are now no ex-prime ministers in the House of Lords. It's the first time in my lifetime that has been so. The last one was Ms. Thatcher, and all the prime ministers since then have not gone to the House of Lords, although they could obviously get there if they wanted to.

I'm not quite sure the reason for it. The reason some people give is that they don't want to have to declare their earnings, which are pretty substantial when they are ex-prime ministers. Therefore, they get on with that rather than appearing in the House of Lords.

That doesn't mean to say that we don't have some problems in the House of Lords. The House of Lords is thought, I think by all of us, to have gotten too big. This is probably more of a perception problem than a real one, but it is a problem. Any ways of reducing it, which we are actually looking at, at the moment, are going to take some time. I think we might hopefully be able to achieve something.

Lord Norton of Louth, House of Lords: The point I would make is that the relationship between the two houses is shaped fundamentally by the realization that the Commons is superior to the Lords in that it is elected. The House of Lords is not. Therefore, the Lords seeks to fulfill functions that will not conflict with the Commons, but rather sees itself as adding value to the political process by fulfilling functions that are complementary to the elected house.

We don't seek to conflict with it; neither do we see to duplicate what it does. The Lords fulfills functions that essentially the Commons may not have the political will to fulfill, may not have the time, or indeed the resources.

With the functions it does fulfill it's generally regarded as fulfilling them well. When there's talk in this country about reform of the House of Lords, it is not focused on functions. It's focused on composition. When there are attempts to reform the house in terms of composition, it is premised on the basis that the Lords does a good job, there are appropriate functions for a second chamber, and that the house should continue to fulfill them.

est plus probable que la Chambre des lords accepte un amendement lorsque la Chambre des communes l'en saisit une seconde fois.

Selon moi, on semble de plus en plus croire — tant à la Chambre des communes qu'à la Chambre des lords — qu'une relation fonctionnelle passe par la reconnaissance de la préséance de la chambre élue sur la chambre nommée. Auparavant, la Chambre des lords comptait dans ses rangs tous les anciens grands dirigeants du pays, ou presque. Ils étaient membres de la Chambre des lords.

Leur nombre a chuté considérablement. En fait, la Chambre des lords ne compte actuellement aucun ancien premier ministre parmi ses membres. C'est une première, de mon vivant. La dernière personne était Mme Thatcher. Depuis, aucun ancien premier ministre n'a été nommé à la Chambre des lords, même s'ils auraient pu y être nommés s'ils l'avaient voulu, évidemment.

Je ne sais pas exactement pourquoi il en est ainsi. Certains affirment que c'est parce qu'ils ne souhaitent pas divulguer leurs revenus, qui sont plutôt élevés. Ils préfèrent donc poursuivre leurs activités plutôt qu'être membres de la Chambre des lords.

Cela ne signifie pas pour autant que la Chambre des lords n'a pas son lot de problèmes. À mon avis, tous considèrent que la Chambre des lords compte trop de membres. C'est probablement plus une question de perception qu'un problème réel, mais cela demeure problématique. Nous examinons actuellement des façons d'en réduire la taille, mais toute solution à cet égard prendra du temps. Je pense que nous trouverons une solution; du moins, c'est à espérer.

Lord Norton de Louth, Chambre des lords : J'aimerais faire valoir que la relation entre les deux Chambres est essentiellement fondée sur la reconnaissance de la préséance de la Chambre des communes sur la Chambre des lords, qui découle du fait que ses membres sont élus, ce qui n'est pas le cas de la Chambre des lords. Par conséquent, la Chambre des lords cherche à exercer un rôle qui ne gênera pas celui de la Chambre des communes, et considère qu'elle est d'un apport précieux au processus politique en exerçant des fonctions complémentaires à celles de la chambre élue.

Nous ne souhaitons pas être en conflit avec la Chambre des communes ni dédoubler ses fonctions. Essentiellement, les lords assurent des fonctions pour lesquels la Chambre des communes n'a peut-être pas la volonté politique, le temps ou les ressources nécessaires.

De façon générale, on considère qu'elle s'acquitte bien des fonctions qui lui sont propres. Dans notre pays, les discussions sur la réforme de la Chambre des lords ne sont pas axées sur ses fonctions, mais plutôt sur sa composition. Les tentatives de réforme de la composition de la Chambre des lords sont fondées sur le principe selon lequel elle fait un bon travail, qu'elle a des fonctions adéquates, pour une Chambre de second examen, et qu'elle devrait les conserver.

At the core of those functions, as Lord Wakeham indicated, is legislative scrutiny. The house will accept basically the ends determined by the House of Commons, so we would not vote on a government bill normally under second reading on principle. We focus on the details. It's means that we address, looking in great depth at each bill that comes before us.

That scrutiny, as Lord Wakeham indicated, is generally regarded as being thorough, more effective than the Commons in changing the details of bills, changes that are generally acceptable not just to the house but to government and therefore to the House of Commons. Each parliamentary session, anything between a few hundred to sometimes a few thousand amendments are secured to government bills in the House of Lords.

The reasons why the house is seen as being effective in fulfilling its functions are to do with composition and procedures. Composition is important collectively and individually. It is collectively in that, as Lord Wakeham has indicated, no one party has an absolute majority in the house. The government, therefore, has to take the house seriously to get its business. That shapes the relationship between the house and the executive in a way that's very different from the House of Commons.

The House of Commons, I characterize as determined by the politics of assertion. The House of Lords is characterized by the politics of justification. The ministers have to persuade. They have to justify their measures. They have to engage. They cannot afford to be overly adversarial. Collective composition is important and so is the individual composition, the members who are appointed. It's essentially a house of experience and expertise.

Members appointed like Lord Wakeham have extensive experience in government. Others have served in positions in the arts, sciences, in government itself, cabinet secretaries or chiefs of the defence staff in the Armed Forces. Others are appointed because they are the experts in their field. They are highly trained and have reached the top of their profession in the law, medicine and different fields. Quite a number of members, such as myself, are professors. That enables the Lords to look at issues in a way that is different from the House of Commons, a different perspective which adds value.

Then apart from composition it's procedures. The Lords has procedures the Commons does not have. We debate all amendments that are tabled. In the Commons the chair has to select which amendments will be debated. We debate them all. We

Comme lord Wakeham l'a indiqué, l'examen législatif est au cœur de ces fonctions. Essentiellement, la chambre accepte les fins établies par la Chambre des communes, ce qui signifie, en principe, que nous ne nous prononçons pas, habituellement, sur les projets de loi émanant du gouvernement en deuxième lecture. Nous nous concentrons sur les détails; donc, nous examinons de façon exhaustive tous les projets de loi dont nous sommes saisis.

En général, comme lord Wakeham l'a indiqué, on considère que nous procédons à des examens rigoureux et que nous parvenons à modifier des aspects précis des projets de loi avec plus d'efficacité que la Chambre des communes. On parle de modifications qui conviennent généralement à la Chambre des lords, au gouvernement et, par conséquent, à la Chambre des communes. Au cours de chaque session parlementaire, la Chambre des lords adopte de nombreux amendements — allant de quelques centaines à quelques milliers — aux projets de loi émanant du gouvernement.

L'efficacité de la Chambre des lords dans l'exercice de ses fonctions est attribuable à sa composition et à ses procédures. La composition est un aspect important, tant collectivement qu'individuellement. Sur le plan collectif, cela découle du fait qu'aucun parti n'a une majorité absolue à la Chambre haute, comme lord Wakeham l'a indiqué. Le gouvernement doit donc tenir compte du rôle de la Chambre pour promouvoir son programme, ce qui a une incidence sur la relation entre la Chambre et le pouvoir exécutif, relation qui est très différente de celle qui existe avec la Chambre des communes.

Je dirais que le rôle de la Chambre des communes est caractérisé par l'affirmation, tandis que celui de la Chambre des lords est plutôt axé sur la justification. Les ministres ont un devoir de persuasion; ils doivent justifier les mesures qu'ils proposent. Ils doivent communiquer, et ils doivent se garder d'être trop antagonistes. Si la composition est importante sur le plan collectif, elle l'est tout autant sur le plan individuel, soit chacun des membres nommés qui la composent. La Chambre des lords est en effet une Chambre d'expérience et d'expertise.

Les membres qui y sont nommés, comme lord Wakeham, sont des gens qui ont une vaste expérience au sein du gouvernement. D'autres sont des gens issus des domaines des arts ou des sciences ou de la fonction publique. D'autres sont d'anciens secrétaires d'État ou d'anciens chefs d'état-major de la Défense au sein des forces armées. D'autres encore ont été nommés parce que ce sont des spécialistes de leurs domaines respectifs. On parle de gens hautement qualifiés qui ont atteint les plus hauts échelons de leur domaine, comme le droit, la médecine, et cetera. Plusieurs membres sont des professeurs, comme moi. Cela permet à la Chambre des lords d'adopter un point de vue différent de celui de la Chambre des communes, et cette optique différente ajoute de la valeur.

L'autre aspect est celui des procédures, qui ne sont pas les mêmes dans les deux Chambres. Tous les amendements dont nous sommes saisis font l'objet d'un débat. À la Chambre des communes, le Président choisit les amendements qui feront

do not have timetable motions as the Commons does, so there isn't a limit on debate. We will debate amendments for as long as they need to be debated.

There are a number of other procedural rules as well, which benefit the house, so we have the means and we have the people who are able to utilize those means effectively to fulfill those functions which, as I say, are complementary to the role of the Commons.

The only other point I would make about the detailed scrutiny of legislation is that it's not just detailed scrutiny of primary legislation, that is bills brought forward, but it's also delegated legislation. We have a rather large volume of secondary legislation. The Lords has dedicated committees for dealing with that and the Commons does not. The Lords' scrutiny of primary and secondary legislation adds to the value of Parliament.

Meg Russell, Director, Constitution Unit, Department of Political Science, University College London, as an individual: It's very nice to be back with you again for what appears to be my annual visit. Thank you for inviting me, and I'm delighted to be on such a distinguished panel with two such senior members of the House of Lords.

Your question was about the relationship between the two chambers. I'm surprised that Philip Norton hasn't said a bit more about this. I'm sure he'll get much more into detail on his own with respect to the conventions that govern the relationship between the two chambers.

Particularly with respect to legislation, there are some very well-known conventions, the so-called Salisbury-Addison Convention about the House of Lords not blocking government manifesto policy, but on a more day-to-day basis, the restraint by the House of Lords on legislation goes much further than that. As Philip has referred to, it conventionally doesn't block government bills in their entirety at the second reading or the third reading. Indeed, it rarely votes on those things at all. It focuses more on the detail.

There is also a more contested convention with respect to the ability of the House of Lords to block, to veto secondary legislation, which it does occasionally, but this is considered appropriate only in exceptional circumstances. There has been quite a lot of argument about that in the U.K. in the last couple of years.

The relationship between the two houses, and the differences between them, is fundamentally governed by convention on some really big things that we don't even normally think about, such as the fact that for a long time it has been considered only appropriate that the prime minister should be drawn from the

l'objet d'un débat, tandis que nous débattons de chacun d'entre eux. En outre, contrairement à la Chambre des communes, nous n'avons pas de motions sur l'échéancier, de sorte que la durée des débats n'est pas limitée. Nous débattons des amendements tant que c'est nécessaire.

À cela s'ajoutent diverses règles de procédure supplémentaires qui nous sont fort utiles. Donc, nous avons les moyens nécessaires et des gens qui peuvent les utiliser à bon escient pour s'acquitter de ces fonctions qui, comme je l'ai indiqué, sont complémentaires au rôle de la Chambre des communes.

Le seul autre point que j'aimerais faire valoir concernant l'examen approfondi des mesures législatives c'est qu'il ne s'agit pas seulement d'un examen détaillé des mesures législatives principales, c'est-à-dire les projets de loi dont nous sommes saisis. Nous examinons aussi les mesures législatives subordonnées, qui sont fort nombreuses. Contrairement à la Chambre des communes, la Chambre des lords a des comités chargés d'examiner ces mesures. Le rôle d'examen des mesures législatives principales et subordonnées de la Chambre des lords renforce le rôle du Parlement.

Meg Russell, directrice, Division de la constitution, Département de sciences politiques, University College London, à titre personnel : Je suis heureuse de comparaître de nouveau au comité pour ce qui semble être une visite annuelle. Je vous remercie de m'avoir invitée. Je suis enchantée de faire partie d'un groupe d'experts des plus distingués, en compagnie d'éminents membres de la Chambre des lords.

Votre question portait sur la relation entre les deux Chambres. Je suis surprise que Philip Norton n'ait pas abordé le sujet de façon plus approfondie. Je suis certaine qu'il aura l'occasion de parler de façon plus détaillée des conventions qui régissent la relation entre les deux Chambres.

Il existe des conventions bien connues, particulièrement en ce qui concerne les mesures législatives, comme la Convention Salisbury-Addison, qui précise que la Chambre des lords ne doit pas bloquer les politiques émanant du gouvernement, mais au quotidien, la réserve de la Chambre des lords à l'égard des mesures législatives va beaucoup plus loin. Habituellement, comme Philip l'a indiqué, la Chambre des lords ne bloque pas des projets de loi entiers en deuxième ou en troisième lecture. En fait, elle met rarement ces mesures législatives aux voix, et elle se concentre plutôt sur les détails.

Une autre convention — plus contestée — permet à la Chambre des lords de bloquer ou d'opposer son veto aux mesures législatives subordonnées, ce qu'elle fait à l'occasion, mais que l'on considère comme opportun seulement dans des circonstances exceptionnelles. Cette question a suscité un vif débat au Royaume-Uni ces deux ou trois dernières années.

Essentiellement, la relation entre les deux Chambres, et les différences entre les deux Chambres, sont régies par une convention. Cette convention porte sur des aspects importants qui passent souvent inaperçus, comme le fait qu'on ait longtemps considéré que le premier ministre devait normalement être issu de

House of Commons and that most senior ministers should be drawn from the House of Commons. All of these are purely matters of convention. There's a lot of constraint by the House of Lords, and there's a strong sense that the House of Commons is the senior chamber.

There are some subtleties in that relationship which are worth drawing out. First, why is this the case? The most obvious answer is that the House of Commons is elected and the House of Lords is not. If you look back historically, there are some other important factors to bear in mind. Historically, as John Wakeham has referred to, the House of Lords was almost entirely hereditary until 1958. It remained largely hereditary until 1999. In that respect it clearly had some legitimacy problems, compared to the House of Commons.

Crucially, it was also dominated by the Conservative Party until a reform in 1999, which removed the majority of hereditary peers. It presented a particular threat to governments of the left, Liberal and Labour governments. The restraint that it exercised throughout the 20th century was a lot about a Conservative House of Lords, it not being appropriate for it to meddle in and block legislation from a Liberal or Labour government.

In fact, peers in the House of Lords could in some ways be more active and be more fierce to a Conservative government because that would be an internal Conservative Party disagreement, but they needed to show restraint with respect to governments of the left. Now, of course, as has already been referred to, the chamber is much more party politically balanced.

With respect to conventions and the importance of them in our system, I would emphasize that our conventions about the relationship between the two houses have developed over a very long time. The key rules governing the relationship between the two houses are not legal rules. They are political ones. They are political judgments. Understandings about the appropriate relationship between the two houses become established in people's minds, in politicians' minds, and in the minds of journalists and academics.

In terms of the sorts of limits of acceptable behaviour by the upper house, people may not even fully rationalize why they hold these views, but they become quite fixed and difficult to shift. The changes that happened in 1999 didn't fundamentally change the relationship between the two houses.

Conventions by their nature are fragile. They can move over time. They can gradually erode, and they do have the potential to completely collapse *in extremis*, unlike legal restraints.

la Chambre des communes, comme les ministres, d'ailleurs. Toutes ces choses dépendent purement de conventions. La Chambre des lords a de nombreuses contraintes, et on semble convaincu que la Chambre des communes est la chambre principale.

Il convient de souligner certaines particularités de cette relation. D'abord, pourquoi en est-il ainsi? La réponse évidente, c'est que la Chambre des communes est élue, et que la Chambre des lords ne l'est pas. Il convient de garder à l'esprit certains facteurs historiques et importants. Dans le passé, comme John Wakeham l'a indiqué, jusqu'en 1958, la Chambre des lords était presque entièrement formée de membres héréditaires. En outre, jusqu'en 1999, la majorité de ses membres étaient des membres héréditaires. Cela a évidemment soulevé des questions de légitimité, comparativement à la Chambre des communes.

Fait important, elle était également dominée par le Parti conservateur, jusqu'à ce qu'une réforme, en 1999, entraîne le retrait de la majorité des pairs héréditaires. Cette situation représentait une menace particulière pour les gouvernements de gauche, soit les gouvernements libéraux et travaillistes. La réserve exercée par la Chambre des lords tout au long du XX^e siècle était essentiellement attribuable à la majorité des membres conservateurs, étant donné qu'il était jugé inconvenant, lorsqu'un gouvernement libéral ou travailliste était au pouvoir, qu'elle intervienne ou qu'elle s'oppose à des mesures législatives.

En fait, les pairs de la Chambre des lords se montraient parfois plus actifs et plus virulents à l'égard des gouvernements conservateurs, en raison de dissensions internes au sein du Parti conservateur, mais ils devaient faire preuve d'une plus grande réserve à l'égard des gouvernements de gauche. Actuellement, évidemment, comme on l'a mentionné, la représentation des partis politiques à la Chambre est beaucoup plus équilibrée.

En ce qui concerne les conventions et leur importance dans notre régime politique, je tiens à préciser que nos conventions régissant la relation entre les deux Chambres ont été élaborées sur une très longue période. Les règles principales ne sont pas de nature juridique, mais politique. Ce sont des jugements politiques. Tous — la population, les politiciens, les journalistes et les universitaires — en viennent à acquérir une compréhension de ce qui constitue une relation adéquate entre les deux Chambres.

Pour ce qui est des limites d'une conduite acceptable à la Chambre haute, les gens ne comprennent peut-être pas tout à fait pourquoi ils suivent ces principes, mais ceux-ci sont assez fermes et difficiles à changer. Les modifications qui ont été apportées en 1999 n'ont pas changé fondamentalement la relation entre les deux Chambres.

De par leur nature, les conventions sont fragiles et peuvent évoluer au fil du temps. Elles peuvent disparaître graduellement et pourraient même s'effondrer complètement à la dernière minute, contrairement aux contraintes juridiques.

I would emphasize that the relationship between the two chambers is subtle in other ways. It's important not to simplify and see the two chambers as blocks: House of Commons versus House of Lords, or House of Lords versus government. They are both complex organizations. They both have representatives of the same political parties in them. There are connections between those parties and between the chambers.

As has already been referred to, the culture in the two chambers is really quite different. Rhetoric in the House of Commons is highly political; in the House of Lords, much less so. A key aspect of debate in the House of Lords is the need for ministers to give rational explanations of why they are doing what they are doing, not just appeal to party sentiment. In that particularly important is the presence of the many cross-benchers, the independent peers, who can hold the balance of power in the House of Lords and listen very carefully to rational arguments.

In terms of the relationship between the two chambers, the thing that is always most important to ministers is to retain the support of their own side, particularly their own side in the House of Commons. All the House of Lords can really do in the end, if it defeats the government on something, is send a matter back to the House of Commons for reconsideration. It's essentially asking the House of Commons: "Are you sure you want to do this?"

That question is primarily targeted at government backbenchers in the Commons who will make the decision. The government will give in to the Lords when there's discontent on its own back benches. Where it's supported by its own backbenchers, it will normally stand firm and be able to get its way.

It's not pressure from the Lords in itself which forces government to change its mind. It's internal party pressure and it's public and media pressure.

There are relatively few reversals of policy resulting from visible resistance by the Lords, but that doesn't mean that the chamber is weak and not listened to. Ministers actually spend a lot of time thinking in advance as to how the House of Lords will respond to things. Sometimes, for example with respect to delegated legislation, orders will be withdrawn before a vote in order to avoid a defeat, which is quite interesting, because that's a sign that ministers have to work hard to retain the convention that those orders are not vetoed by the House of Lords. It's not just for the House of Lords to police those conventions.

I would emphasize that our conventions have a very long and complex history. It's important to emphasize that understandings of what's acceptable political behaviour differ widely and culturally around the world in different political systems. It's a

J'insiste sur le fait que la relation entre les deux Chambres est subtile à d'autres égards. Il est important de ne pas simplifier le système en considérant les deux Chambres comme des blocs : la Chambre des communes par opposition à la Chambre des lords, ou la Chambre des lords par rapport au gouvernement. Ce sont deux organisations fort complexes qui sont toutes les deux constituées des mêmes partis politiques. Il existe des liens entre ces partis et ces Chambres.

Comme on l'a déjà dit, la culture qui règne au sein des deux Chambres est tout à fait différente. À la Chambre des communes, la rhétorique est hautement politique, tandis que c'est beaucoup moins vrai à la Chambre des lords. Un des éléments fondamentaux qui caractérise les délibérations à la Chambre des lords, c'est que les ministres doivent expliquer rationnellement pourquoi ils font ce qu'ils proposent, plutôt que de simplement invoquer l'appartenance à un parti. À cet égard, la présence de nombreux indépendants est particulièrement importante afin d'équilibrer les pouvoirs de la Chambre des lords et d'écouter très attentivement les arguments rationnels.

Quant à la relation entre les deux Chambres, les ministres doivent toujours conserver l'appui de leur propre parti, surtout à la Chambre des communes. Si la Chambre des lords s'oppose à une mesure du gouvernement, tout ce qu'elle peut vraiment faire, au bout du compte, c'est de renvoyer la question à la Chambre des communes pour qu'elle l'examine de nouveau. Elle demande essentiellement à la Chambre des communes si elle est bien certaine de vouloir procéder ainsi.

Cette procédure vise principalement les députés d'arrière-ban de la Chambre des communes, qui prendront la décision. Le gouvernement cédera aux demandes de la Chambre des lords si ses propres députés d'arrière-ban sont mécontents. Mais lorsqu'il reçoit l'appui de ces députés, il maintient normalement une position ferme et arrive à ses fins.

Ce n'est pas la pression de la Chambre des lords elle-même qui oblige le gouvernement à changer d'avis, mais plutôt la pression interne du parti et celle exercée par la population et les médias.

Relativement peu de politiques sont renversées à la suite d'une opposition manifeste de la Chambre des lords, mais cela ne signifie pas que cette instance est faible et n'est pas écoutée. En fait, les ministres réfléchissent longuement à la façon dont la Chambre des lords recevra leurs propositions. Dans le cas par exemple de mesures législatives subordonnées, il arrive que des ordonnances soient retirées avant le vote pour éviter tout rejet. C'est fort intéressant, car cela confirme que les ministres doivent travailler d'arrache-pied pour respecter la convention selon laquelle ces ordonnances ne doivent pas être rejetées par la Chambre des lords. Il ne revient donc pas qu'à la Chambre des lords d'appliquer ces conventions.

Je voudrais souligner que l'histoire de nos conventions est très longue et fort complexe. Il est important de rappeler que les comportements acceptables en politique varient énormément entre les cultures des différents systèmes politiques dans le

very general point from comparative politics that what works in one country cannot necessarily readily be imported into another. I think this is probably truer of convention than of any other thing.

Lord Wakeham: I could add one thing to what has been said because it is quite interesting. The Salisbury Convention, the name we give to the view that the House of Lords will not vote against the second reading of bills that have been passed by the Commons, really arose after the war when there was a very large Conservative majority in the House of Lords. The leadership of the Conservative Party in the House of Lords realized that unless they acted with restraint, there would be serious difficulties about how the House of Lords could continue. Therefore, they brought in this convention in order to control their own backbenchers. It wasn't the government doing it. It was the opposition saying, "Look, we have to be sensible."

You can see that also in the way the House of Lords has acted over the years. There has been a sensitivity that because we're not elected, particularly when it was largely hereditary, we had to exercise proper restraint. Otherwise, the place was not defensible. Restraint was always part of the process in the House of Lords.

The Chair: Interesting. Thank you very much. We have quite a growing list. We will start with our deputy chair.

Senator Joyal: Welcome, and thanks for accepting our invitation.

I will start with Lord Wakeham. When you released your report in 2000 I had the opportunity to meet you at the Canadian High Commission in London where you were invited by the commissioner at that time to explain the impact of the report.

My first question will be for you, but I would like to say to Professor Norton that we share the pride of both being alumni of University of Sheffield, from which I graduated almost the same year as you, so it gives you an idea of my age.

Professor Russell has been a very faithful attendee of the seminar of the constitutional unit of the University of London. As you said, you are a regular. I think you could probably be the expert-in-residence for the Canadian Senate in relation to our modernization study.

My first question is for Lord Wakeham. I would like to quote from chapter 8 of your own report entitled *Holding the Government to Account* in which you wrote:

Our ambition for the reformed second chamber is that it should enhance the overall ability of Parliament as a whole to hold the Government to account. It should do this by using its particular strengths to develop arrangements which complement and reinforce those of the House of Commons.

monde. En politique comparée, il est généralement admis que ce qui fonctionne dans un pays ne peut pas nécessairement être repris ailleurs. Je pense que c'est probablement encore plus vrai dans le cas des conventions que pour toute autre chose.

Lord Wakeham : Je pourrais ajouter une chose à ce qui a été dit, étant donné que c'est fort intéressant. La Convention de Salisbury, selon laquelle la Chambre des lords ne s'opposera pas, en deuxième lecture, à un projet de loi qui a été adopté à la Chambre des communes, a vu le jour après la guerre, à une époque où les conservateurs étaient très fortement majoritaires à la Chambre des lords. Le chef du Parti conservateur à la Chambre des lords a compris que si la Chambre haute n'agissait pas avec retenue, sa pérennité serait sérieusement compromise. Cette convention a donc été introduite afin de contrôler ses propres gens d'arrière-ban. Ce n'était pas l'initiative du gouvernement, mais plutôt de l'opposition, qui a décidé d'être raisonnable.

Vous pouvez également le constater de la façon dont la Chambre des lords s'est comportée au fil des ans. Nous avons dû faire preuve de retenue étant donné que nous ne sommes pas élus, surtout à l'époque où le titre était essentiellement héréditaire. Autrement, l'institution n'aurait pas été justifiable. La retenue a donc toujours fait partie de la procédure à la Chambre des lords.

Le président : C'est intéressant. Merci beaucoup. La liste des intervenants est de plus en plus longue. Nous allons donc commencer par notre vice-président.

Le sénateur Joyal : Je vous souhaite la bienvenue, et je vous remercie d'avoir accepté notre invitation.

Je vais d'abord m'adresser à lord Wakeham. Lorsque vous avez publié votre rapport en 2000, j'ai eu la chance de vous rencontrer au Haut-commissariat du Canada à Londres, où le commissaire de l'époque vous avait invité à expliquer l'incidence du document.

Ma première question s'adresse à vous, mais j'aimerais dire à M. Norton que nous avons tous les deux l'honneur d'être des anciens étudiants de l'Université de Sheffield, d'où j'ai reçu mon diplôme presque la même année que vous, ce qui vous donne une idée de mon âge.

Mme Russell a été une participante très assidue au séminaire de la Division de la constitution du University College de Londres. Comme vous l'avez dit, vous êtes une habituée. Je pense que vous pourriez probablement devenir l'experte en résidence du Sénat canadien dans le cadre de notre étude sur la modernisation.

Ma première question s'adresse à lord Wakeham. J'aimerais citer un passage du chapitre 8 de votre rapport, qui s'intitule *Holding the Government to Account* :

Lorsque la Chambre haute sera réformée, nous voulons qu'elle améliore la capacité générale du Parlement à tenir le gouvernement responsable. Elle devra y arriver en misant sur ses forces afin de conclure des ententes qui compléteront et renforceront celles de la Chambre des communes.

On that basis my first question to you would be: What is the role of the various political parties represented in the Lords? Specifically, what is the role of the opposition party, the one party that faces the other party that might constitute the government majority in the House of Commons? Have you seen over the years an evolution of the role of the parties in the Lords?

My questions could be certainly commented on by any one of you.

Lord Wakeham: It is nice of you to remember my report and remember our meeting all those years ago. The report was received with great enthusiasm by everybody, and then they did nothing about it. That's one of the difficulties with reforming the House of Lords. There's lots of talk about it, but when it comes down to it, governments are not very keen on legislating because it's quite often controversial and there are plenty of other things on their agenda.

Regarding the House of Lords, I thought that its role could be enhanced. I think it has been enhanced because I think we have now more experts in there. The revising done in the House of Lords is now at a very high standard, but it does require a certain amount of constraint.

In other words, there is no point in fighting the battles which have been fought and won in the House of Commons.

The House of Lords works if you accept that the government of the day has a majority in the House of Commons. They have been duly elected and are entitled to get the major parts of their program through. We do our best to improve what they're doing. That works pretty well but it does require restraint.

One has to remember that the present government is in a minority in the House of Lords, but if there were a change of government and a Labour government came in, they would be in exactly the same position. At the moment, in the House of Lords the Labour Party actually decides when they will have a vote and when they will win. We can't win. If they want to have a vote, they will defeat us.

They are restrained in their own minds. They don't want to defeat us too often because that keeps reminding everybody they are unelected. They change legislation and send it back to the House of Commons on things they feel really strongly about. Then the House of Commons debates them again, sends them back to the House of Lords and usually the House of Lords will pass them the second time through.

Ma première question est donc la suivante : quel est le rôle des différents partis politiques qui sont représentés à la Chambre des lords? Quel est plus précisément le rôle du parti de l'opposition, c'est-à-dire du parti qui fait face à celui qui détient peut-être la majorité ministérielle à la Chambre des communes? Avez-vous constaté une évolution du rôle des partis à la Chambre des lords au fil des ans?

J'invite évidemment tous les témoins à commenter mes questions.

Lord Wakeham : Je suis ravi que vous vous souveniez de mon rapport et de notre rencontre après toutes ces années. Tout le monde avait accueilli le rapport avec beaucoup d'enthousiasme, mais personne n'y a donné suite. C'est d'ailleurs une des difficultés qui entourent la réforme de la Chambre des lords. Nous en discutons énormément, mais quand vient le temps d'agir, les gouvernements ne sont pas très enthousiastes à l'idée de légiférer étant donné que le sujet est très souvent controversé et que les décideurs ont de nombreux autres dossiers à l'ordre du jour.

En ce qui concerne le rôle de la Chambre des lords, j'ai pensé que nous pourrions le bonifier. Je pense toutefois qu'il a déjà été renforcé étant donné que la Chambre haute compte désormais un plus grand nombre de spécialistes. Les révisions effectuées à la Chambre des lords sont très pointues, mais elles nécessitent certaines balises.

Autrement dit, rien ne sert de reprendre les batailles qui ont été remportées à la Chambre des communes.

La Chambre des lords fonctionne bien lorsque ses membres acceptent que le gouvernement en place soit majoritaire à la Chambre des communes. Les députés ministériels ont été dûment élus et ont le droit d'imposer la majeure partie de leur programme. Pour notre part, nous faisons de notre mieux afin d'améliorer leur travail, ce qui fonctionne plutôt bien pour autant que nous fassions preuve de retenue.

Il ne faut pas oublier que le gouvernement actuel est minoritaire à la Chambre des lords, mais s'il y avait un changement de gouvernement et que le Parti travailliste parvenait au pouvoir, ce serait exactement la même chose. À la Chambre des lords, le Parti travailliste décide actuellement à quel moment il souhaite passer au vote et gagner. Quant à nous, nous ne pouvons pas remporter les votes. Si ce parti souhaite passer au vote, il va nous vaincre.

Ces membres s'assurent eux-mêmes de faire preuve de retenue. Ils ne veulent pas nous battre trop souvent, car cela rappelle à tout le monde qu'ils n'ont pas été élus. Lorsque des enjeux leur tiennent vraiment à cœur, les membres apportent des modifications aux mesures législatives, puis les renvoient à la Chambre des communes. Par la suite, la Chambre des communes rouvre le débat, puis renvoie le tout à la Chambre des lords, qui adopte généralement les projets de loi la deuxième fois.

It does a good job, but it hasn't changed as much as I wanted it to change when I brought in my proposal some 20-odd years ago.

Lord Norton: I could add as well our point about holding government to account also identifies a separate function to that of legislative scrutiny because it is questioning government about its actions and policies.

The Lords has the procedures and membership to do that. There are opportunities for members through question time, through initiating debates and through select committees. We use select committees the same as the Commons, but we don't want to duplicate departmental select committees, so we have cross-cutting committees covering things like the constitution.

We can question and tease out of government the reasoning behind whatever it's doing. The mechanisms and procedures facilitate that both in the chamber and increasingly through committees. The committee reports are generally seen as quite authoritative, evidence based, and really do shape debate. It doesn't involve necessarily votes in the chamber. It's rather informing government. It's informing the wider political opinion of the Commons.

As I say, I have seen this informing debate being quite influential within the house and much wider, including indeed the scrutiny of the European Union, where the European Union committee is generally regarded as doing an excellent job in scrutinizing proposals.

Ms. Russell: If I may, I would add just one very tiny amendment to what Lord Wakeham said about the government having a majority in the House of Commons and therefore the right to get things through.

I would say, yes, so long as it can retain its majority in the House of Commons.

Absolutely.

Ms. Russell: An important bit of context is that — and Philip Norton was the first chronicler of this — government MPs in the House of Commons have over the decades become partly through better education and the changing nature of the broader political environment more and more independent minded and willing to challenge their leaderships.

I would say one of the crucial functions of the opposition in the House of Lords now, though other people in the House of Lords do it as well including the independent cross-benchers, is to try to look for divisions in the government party, the government's weaknesses with its own supporters, particularly in the Commons.

La Chambre des lords fait du bon travail, mais elle n'a pas évolué autant que je l'aurais souhaité lorsque j'ai soumis ma proposition il y a une vingtaine d'années.

Lord Norton : J'ajouterais également que le fait de tenir le gouvernement responsable témoigne aussi d'une fonction autre que l'examen législatif, étant donné que la Chambre des lords remet alors en question les actions et les politiques du gouvernement.

La Chambre des lords a les procédures et les membres pour y arriver. Les membres peuvent s'interposer lors de la période des questions et des débats qu'ils lancent, de même qu'au sein des commissions parlementaires. Nous employons les commissions de la même façon que la Chambre des communes, mais nous ne voulons pas reproduire le travail des commissions parlementaires ministérielles, de sorte que nous formons des commissions intersectorielles pour les questions telles que la Constitution.

Nous pouvons interroger le gouvernement et lui soutirer le raisonnement qui motive tout ce qu'il fait. Les mécanismes et les procédures en place facilitent cette tâche tant à la chambre qu'au sein des commissions, de plus en plus souvent. Les rapports de commissions sont généralement considérés comme étant assez sérieux et fondés sur des données probantes, et ils donnent vraiment le ton au débat. Ils ne nécessitent pas forcément de votes à la chambre. L'objectif est plutôt d'informer le gouvernement et de façonner l'ensemble des convictions politiques de la Chambre des communes.

Comme je l'ai dit, j'ai pu constater que ces renseignements ont une grande influence à la chambre et même plus loin, y compris au sein de l'Union européenne, où l'on considère généralement que la commission sur l'Union européenne arrive très bien à examiner soigneusement les propositions.

Mme Russell : Si vous me le permettez, j'aimerais apporter une petite précision aux propos de lord Wakeham sur le fait que le gouvernement détient la majorité à la Chambre des communes, et qu'il a par conséquent le droit de faire adopter son programme.

Je dirais que c'est vrai, pour autant qu'il conserve sa majorité à la Chambre des communes.

Tout à fait.

Mme Russell : Pour vous mettre en contexte — et Philip Norton a été le premier chroniqueur à ce sujet —, il est important de souligner que les députés ministériels à la Chambre des communes sont devenus, au fil des décennies, de plus en plus indépendants et prêts à remettre en question leurs dirigeants, notamment parce qu'ils sont mieux éduqués et en raison du caractère évolutif du milieu politique dans son ensemble.

Je dirais qu'une des fonctions déterminantes de l'opposition à la Chambre des lords — quoique d'autres membres le font aussi, y compris les indépendants — consiste à déceler les dissensions au sein du parti ministériel et les points faibles du gouvernement chez ses propres partisans, surtout à la Chambre des communes. Les

They will look out for those opportunities and seize them if they can and throw things back to the Commons to see if government backbenchers really will stand with ministers.

If they won't, that's when things collapse and that's when policy changes.

Lord Norton: The other value we should mention in terms of the opposition, which is to your question about the role of the opposition, is that it does provide, as in the Commons, for structured scrutiny. There's always someone on the opposition's front bench there to put questions and to ensure that bills are thoroughly scrutinized. They are then complemented by other parties and by other members in the House, but the opposition is there to provide structured questioning of government on a consistent basis. That is a feature of the Commons and indeed a notable distinctive feature of Westminster parliaments.

Senator Joyal: I think many of my colleagues have other questions to add, and I will defer to them.

If at the end we have another opportunity, Mr. Chair, I will certainly like to come back.

Senator McCoy: Thank you all for taking this time, and hello again to Dr. Russell.

I'm quite taken with the concept of the upper chamber being a revising body. I'm thinking there's more and more of an appetite for that role being accentuated in Canada.

I have a couple of questions around that, particularly since the last time I looked at and counted the number of amendments in the House of Lords was about a year ago. I'm trying to remember. It was something in the neighbourhood of 857 amendments that had gone through.

In Canada there were 57 or 58 amendments on bills that went through since 1980 or in the last 35 years.

Lord Wakeham: Can I make a comment on that? It may be that some of our bills aren't drafted as well as they should be in the first place.

The House of Lords is pretty good at finding mistakes, inconsistencies or things which simply wouldn't work properly. A lot of our amendments are not political at all. They are in order to make the legislation more effective than it would be if it wasn't drafted properly. That accounts for a lot of our legislation.

Also, the House of Lords finds itself in difficulties if it starts to say, "We don't like this bill at all; we want to oppose it completely." They may run into challenges with the House of Commons. What they tend to do is to say, "This is what the government is doing. It has a majority to do this, but let's try to see if we can make it better and more effective."

membres de l'opposition surveilleront ces occasions et les saisiront, s'ils le peuvent, afin de renvoyer les projets de loi à la Chambre des communes pour vérifier si les députés d'arrière-ban du gouvernement appuient vraiment les ministres.

Dans le cas contraire, tout s'écroule, et les politiques sont modifiées.

Lord Norton : En réponse à votre question, l'autre rôle de l'opposition que nous devrions mentionner, c'est qu'elle réalise un examen structuré, comme c'est le cas à la Chambre des communes. Il y a toujours un membre de l'opposition de premier rang qui pose des questions et veille à ce que les projets de loi soient examinés soigneusement. Ce travail est ensuite complété par d'autres partis et d'autres membres de la chambre, mais le rôle de l'opposition consiste à poser régulièrement des questions structurées au gouvernement. Il s'agit là d'une caractéristique de la Chambre des communes, et même d'une caractéristique notable propre aux parlements inspirés du modèle de Westminster.

Le sénateur Joyal : Je pense que beaucoup de mes collègues ont d'autres questions à poser, de sorte que je vais leur céder la parole.

S'il reste du temps à la fin, j'aimerais reprendre la parole, monsieur le président.

La sénatrice McCoy : Je vous remercie tous de prendre le temps de nous parler, et je salue encore Mme Russell.

Je suis assez impressionnée que la Chambre haute soit un organe de révision. Je pense que les gens souhaitent de plus en plus que ce rôle soit renforcé au Canada.

J'ai quelques questions à ce sujet, d'autant plus que j'ai compté il y a environ un an le nombre d'amendements que la Chambre des lords a adoptés. Si ma mémoire est bonne, quelque 857 amendements avaient été adoptés.

Au Canada, 57 ou 58 amendements à des projets de loi ont été adoptés depuis 1985 ou au cours des 35 dernières années.

Lord Wakeham : Puis-je faire un commentaire là-dessus? C'est peut-être parce que nos projets de loi ne sont pas rédigés aussi bien d'emblée qu'ils ne le devraient.

La Chambre des lords arrive très bien à relever les erreurs, les incohérences ou les choses qui ne fonctionneront tout simplement pas comme il se doit. Bon nombre de nos amendements n'ont rien de politique. Ils visent à rendre nos lois plus efficaces que si elles ne sont pas rédigées correctement. C'est vrai pour bon nombre de nos lois.

Aussi, la Chambre des lords aura des problèmes si elle commence à s'opposer complètement aux projets de loi en disant qu'elle ne les aime pas du tout. Elle pourrait alors avoir des problèmes avec la Chambre des communes. Habituellement, elle choisit de composer avec les mesures prises par le gouvernement, qui a la majorité nécessaire pour agir ainsi. Elle essaie plutôt de voir si elle peut améliorer le texte et en améliorer l'efficacité.

Lord Norton: It's worth making the point as well that most of the amendments that are accepted by the house are actually tabled by government.

Their genesis is not within government. It is actually ministers responding to amendments moved at earlier stages by members; ministers recognizing the point made and therefore getting parliamentary council to draft an appropriate amendment to meet the point so when they bring it forward it's generally acceptable to the house.

Meg Russell's research on certain bills showed that about 55 per cent had their genesis in earlier stages of the bill sometimes from the Commons.

Ms. Russell: Indeed, and this fits with my previous comment in terms of the relation between the chambers. Yes, the vast majority of amendments agreed are government amendments, but generally in response to points raised by non-government parliamentarians.

Often those discussions begin in the Commons. The amendments are not passed in the Commons, but once the bill gets to the Lords and if people in the Lords are making the same kinds of points that were made in the Commons and the government realizes it's on weak political ground, it will move its own amendments in response.

The two chambers are much more linked than people often realize.

Senator McCoy: Do you do that on the floor of the House of Lords or do you do it in committee? What's the mechanism?

Lord Norton: Normally after second reading are the committee and report stages. Those committee stages are sometimes taken on the floor in the Committee of the Whole House and increasingly taken in Grand Committee. Any peer can attend Grand Committee, so in a sense Grand Committee is a form of parallel chamber.

Committee is where the main work is done, the detailed scrutiny and the deliberation. You can speak as many times as you wish to an amendment. Report stage is taken on the floor of the House. That's more formal and that's where government will tend to bring forward amendments to meet the point.

We'll typically spend a number of days in committee. We might spend two days on report. We are unusual in that when it comes third reading in the Lords where we can take amendments at third reading, that's not possible in the Commons. The rules are fairly limited as to what you can introduce at that stage but it does mean there's one final opportunity to resolve problems that have not been resolved at committee stage.

Lord Norton : Il convient aussi de mentionner que la plupart des amendements adoptés à la chambre ont en fait été soumis par le gouvernement.

Ils ne viennent pas du gouvernement. Ce sont plutôt les ministres qui donnent suite à des modifications proposées plus tôt par des députés. Les ministres tiennent compte du point soulevé, puis demandent au conseiller parlementaire de rédiger un amendement convenable afin de rectifier le tir. C'est pourquoi les propositions sont généralement acceptables lorsqu'elles sont soumises à la chambre.

Les recherches de Meg Russell sur certains projets de loi ont montré qu'environ 55 p. 100 des amendements faisaient suite aux étapes précédentes du projet de loi, et parfois même de la Chambre des communes.

Mme Russell : C'est vrai, et cela correspond à ma remarque précédente sur la relation entre les deux Chambres. Il est vrai que la vaste majorité des amendements adoptés proviennent du gouvernement, mais ils répondent généralement à des points soulevés par d'autres parlementaires.

Ces discussions prennent généralement naissance à la Chambre des communes, mais les amendements ne sont pas adoptés par cette chambre. Lorsque le projet de loi aboutit à la Chambre des lords, si les membres soulèvent le même genre d'arguments qui ont été présentés devant l'autre chambre et que le gouvernement se rend compte du faible appui politique qu'il reçoit, il proposera ses propres amendements afin de rectifier le tir.

Les deux Chambres sont liées beaucoup plus étroitement que les gens ne le réalisent souvent.

La sénatrice McCoy : Est-ce que la procédure suit son cours à la Chambre des lords ou au sein de commissions? Comment procédez-vous?

Lord Norton : Normalement, les étapes de la commission et du rapport viennent après la deuxième lecture. Ces étapes sont parfois portées à l'attention de la commission plénière, et de plus en plus souvent de la grande commission. N'importe quel pair peut assister à la grande commission, de sorte que celle-ci est un peu comme une Chambre parallèle.

C'est la commission qui s'occupe de la majeure partie du travail, de l'examen poussé et des délibérations. Un participant peut parler d'un amendement aussi souvent qu'il le souhaite. Le rapport est ensuite soumis à la chambre. Cette étape est plus officielle, et c'est à ce moment que le gouvernement soumet généralement des amendements pour répondre aux préoccupations.

Nous passons habituellement quelques jours en comité. Nous pouvons prendre deux jours pour le rapport. La différence, c'est que nous pouvons apporter des modifications à l'étape de la troisième lecture, alors que ce n'est pas possible à la Chambre des communes. Les règles sont assez restreintes quant aux modifications possibles à cette étape, mais il y a tout de même une dernière possibilité de régler les problèmes qui n'ont pas été réglés à l'étape des comités.

The bulk of the work, the deliberations, happen at committee stage. We then have report stage, which is probably where the actual amendments are accepted, and we still have third reading to resolve a few unresolved issues.

Senator McCoy: I have one final, quick question, if I may, on the effect of increased scrutiny, the effectiveness of your debate, and then rising to move amendments to improve legislation.

I'm interested in the duration in the House of Lords of a bill. Maybe you don't have it at the tip of your fingers either. How long does it usually take for a bill to go from first reading through to third reading?

Lord Wakeham: Let me try to answer that. There are usually negotiations to decide. If it's a big and complicated bill there could be as many as 10 days on committee stage or it might be one day or two days. We try negotiate that among the parties as to what is reasonable.

There is a second thing too about our process. We have relatively few votes at committee stage. In my view when I was the leader of the house, I used to say to my ministers, "You should try to avoid votes at committee stage." What they could say is, "Look, I don't really think I can quite agree with what you say, but I certainly will think about what you said to see if can I come up with an answer." Then the votes would come at report stage. Either the government has thought this is reasonable or not.

We try our best not to be too hostile to amendments at committee stage. We say, "Let's look at it carefully; let's think about it." It helps to create the right sort of atmosphere.

The amount of time we spend is negotiated between the parties.

Ms. Russell: To add to that, I'm sure Lord Wakeham would confirm this as someone who has spent a long time at the senior levels of government. That isn't just fobbing off the House. When ministers say they'll look at it, they'll often give other assurances such as: "I will meet the member to discuss it. If the member would like to come to see me, I will write to the member between committee stage and report stage."

I've documented this. I've just finished a book which will come out this summer on the legislative process at Westminster. Much of the legislative process in a sense is not visible from the public record in the chamber. There are an enormous number. It's probably the same in Canada. It's just a multitude of private meetings going on between people particularly in the Lords, between ministers and backbenchers on their own side, between people in other parties, between civil servants and people in all parties, to get agreement before the next stage. It's those things on which agreement cannot be reached where the government has to make some concessions.

Senator Massicotte: Thank you very much for being with us this afternoon or early evening for you.

La majeure partie du travail — les délibérations — se fait à l'étape des comités. Vient ensuite l'étape du rapport, au cours de laquelle on accepte les modifications, puis l'étape de la troisième lecture pour régler quelques questions.

La sénatrice McCoy : J'aimerais vous poser une dernière question, si vous me le permettez, sur l'effet de la surveillance accrue, sur l'efficacité de vos débats et sur la proposition de modifications en vue d'améliorer les lois.

J'aimerais savoir combien de temps passe le projet de loi à la Chambre des lords. Vous ne pourrez peut-être pas me répondre tout de suite. Combien de temps faut-il habituellement pour qu'un projet de loi passe de la première à la troisième lecture?

Lord Wakeham : Je vais tenter de répondre à cette question. En règle générale, la décision est prise à la suite de négociations. Les projets de loi volumineux et complexes peuvent passer jusqu'à 10 jours à l'étape des comités; d'autres peuvent prendre une ou deux journées. Nous tentons de négocier avec les partis afin de déterminer ce qui est raisonnable.

J'aimerais dire une autre chose au sujet de notre processus. Il y a relativement peu de votes à l'étape des comités. Lorsque j'étais président de la chambre, je recommandais à mes ministres d'éviter de tenir des votes à l'étape des comités. Ainsi, ils pouvaient faire part de leur désaccord avec certaines questions, y réfléchir et tenter de trouver une solution. On tenait ensuite les votes à l'étape du rapport. Le gouvernement décidait si c'était raisonnable ou non.

Nous faisons de notre mieux pour ne pas être trop hostiles à l'égard des amendements à l'étape des comités. Nous voulons étudier les questions avec soin et réfléchir. Cela aide à créer le bon environnement.

Les partis négocient le temps consacré à chaque étape.

Mme Russell : J'ajouterais — et je suis certaine que lord Wakeham pourra confirmer ce que je dis, puisqu'il a passé beaucoup de temps aux paliers supérieurs du gouvernement — que ce ne sont pas que des promesses faites à la chambre. Lorsque les ministres disent qu'ils vont étudier la question, ils s'engagent par exemple à écrire aux membres afin de les rencontrer entre les étapes des comités et du rapport.

J'ai documenté tout cela. Je viens de terminer l'écriture d'un livre sur le processus législatif de Westminster, qui sera publié cet été. Une grande partie du processus législatif n'apparaît pas au compte rendu public de la chambre. C'est une énorme partie. C'est probablement la même chose au Canada. On parle d'une multitude de réunions privées à la Chambre des lords, entre les ministres et les députés d'arrière-ban d'un même parti, entre les membres d'autres partis et entre les fonctionnaires et les membres de tous les partis, dans le but d'arriver à une entente. C'est lorsqu'on ne peut s'entendre que le gouvernement doit faire des concessions.

Le sénateur Massicotte : Je vous remercie de votre présence ici cet après-midi, ou ce soir pour vous.

Obviously, we both have a starting point. The Westminster system is very similar.

I do note, and maybe it is something for us to learn from you, that while we act with reservations to countering the political will of a bill or the political intent of a bill, we don't have consensus among ourselves as to whether we should use a veto right, whether we should object to the House of Commons, or whether we should finally bend and accept they have popular support. Ourselves, like yourselves, are non-elected.

Is that for a danger for us? Your opening statement was saying that you basically decided to be a revising chamber because that's where you're most credible, given your expertise. We're not there with that.

In the argument we would make, if you give up the veto right you give up a significant negotiating power to get your way, although we don't use it very often.

Is there something we should learn from your history in that we're making a major mistake in not limiting our powers somewhat or limiting the time frame for us to review bills?

Lord Wakeham: I think it's very hard for us to be able to advise you as to what you should do. I can tell you why we do what we do as best I understand it, and that is this: We accept that the House of Commons is the dominant house with the real power. The House of Lords is there to advise and to help. In very rare occasions will we clash head on with the House of Commons.

I've been around both houses now for the best part of 50 years, about 46 years or something, and I think it has happened once or twice in the whole of the time that I've been at either house. Our system would not work if one house was in conflict with the other over anything that was too major.

Our task in the House of Lords is to try and improve what the government is doing. Of course we have our political differences, but our system is set up to try and encourage the government of the day to get their bills in better shape than they have them in already.

Lord Norton: I think it's important to stress across here that the Lords is limited by statute, particularly the Parliament Act; as Meg has explained, by convention; and indeed by practice. We work within that, but even within that we exercise some degree of constraint.

Even under the Parliament Act we could delay a bill for a session and the Commons could then insist through the use of the Parliament Act. Since the Parliament Act 1949 only four bills have been passed under the provisions of the Parliament Act.

Nous avons de toute évidence un bon point de départ. Le système de Westminster ressemble beaucoup au nôtre.

Je remarque — et vous pourrez peut-être nous en apprendre à ce sujet — que bien que nous agissions avec une certaine réserve lorsque vient le temps de contrer la volonté ou l'intention politique d'un projet de loi, nous n'arrivons pas à un consensus lorsqu'il s'agit de déterminer si nous devrions utiliser un droit de veto, nous opposer à la Chambre des communes ou alors plier et accepter qu'elle bénéficie de l'appui du public. Tout comme vous, nous ne sommes pas élus.

Est-ce un danger pour nous? Dans votre déclaration préliminaire, vous dites que vous avez décidé d'être une chambre d'examen parce que c'est le rôle le plus crédible, étant donné votre expertise. Nous n'en sommes pas au même point.

Si nous renoncions à notre droit de veto, nous perdriions un important pouvoir de négociation pour obtenir ce que nous voulons, même si nous ne l'utilisons pas très souvent.

Y a-t-il une leçon que nous pourrions tirer de votre histoire, selon laquelle nous commettrions une grave erreur en ne limitant pas nos pouvoirs ou en ne limitant pas les échéances relatives à l'examen des projets de loi?

Lord Wakeham : Je crois qu'il est très difficile pour nous de vous dire quoi faire. Je peux vous expliquer du mieux que je peux pourquoi nous faisons les choses de cette façon : nous acceptons que la Chambre des communes soit la chambre dominante dotée du vrai pouvoir. La Chambre des lords existe pour conseiller et pour aider. Il arrive très rarement que nous ne soyons pas d'accord avec la Chambre des communes.

J'ai siégé aux deux Chambres depuis presque 50 ans — 46 ans, je crois — et je crois que c'est arrivé une ou deux fois au cours de cette période. Notre système ne fonctionnerait pas s'il y avait un conflit entre les deux Chambres sur un sujet important.

Notre tâche à la Chambre des lords consiste à tenter d'améliorer le gouvernement. Bien sûr, nous avons certains différends politiques, mais notre système est établi de manière à encourager le gouvernement en place à améliorer ses projets de loi.

Lord Norton : Je crois qu'il est important de souligner que les lords sont restreints par la loi, surtout par la Parliament Act, comme l'a fait valoir Meg, par la convention et par la pratique. Nous travaillons selon ce cadre et nous avons certaines contraintes.

Si nous retardions l'adoption d'un projet de loi à une prochaine session, la Chambre des communes pourrait insister en invoquant la Parliament Act. Depuis l'entrée en vigueur de la Parliament Act de 1949, seulement quatre projets de loi ont été adoptés en vertu de ses dispositions.

We don't seek conflict with the Commons. We use what powers or what resources we have essentially as persuasive tools rather than as coercive tools. Hence, as I stress, the politics of justification: getting the government to justify, to listen and to work with the house rather than to say there's a form of a conflict.

Ms. Russell: You should never underestimate the power of simply exposing government arguments to scrutiny on the public record. Pressure groups are watching. The media are watching. Government backbenchers are paying attention to what those groups are saying. Having looked around the world, I would be nervous of reducing the powers of a second chamber too much. There are some second chambers that have a delay power of only a few weeks. I think that does present problems for them.

As Philip Norton has said, we have a delay power of a year and we don't need to use it. A lot of the time it's the power of argument and the power of exposure of the weakness of government's arguments that result in change. It's not the application of the formal powers.

Senator Massicotte: My understanding of the reputation of the House of Lords is that you've gained credibility and support by the population in the last couple of years, possibly because of your good work and possibly because of your change in membership. In our own case we're not elected and some people question our legitimacy given that we are not elected. Also there's a trend worldwide to be anti-elite somewhat and we're seeing this political movement.

What's your recipe for making sure we remain credible to ensure that our communications and our positions are taken seriously?

Lord Wakeham: There are people who use similar arguments in the United Kingdom, who say unless we were elected we would not be legitimate.

The fact of the matter is that if we were elected we would be less valuable in the constitution. There would be clashes between the two houses. Governments would not be able to govern properly. They wouldn't be able to get their legislation.

A government with a majority in the House of Commons ought to be able to get its legislation, but my goodness it has to listen to the House of Lords. Otherwise it will get into difficulties.

We make amendments not to destroy what they're trying to do but to try and help them. Most of the time that's what happens on both sides of the house.

Ms. Russell: There is absolutely no denying that the House of Lords is a controversial institution. It is subject to constant attack and criticism. But I've conducted surveys of the public on views of the House of Lords, and there is a kind of grudging respect at the same time for the institution.

Nous ne voulons pas entrer en conflit avec la Chambre des communes. Nous utilisons nos pouvoirs et nos ressources à titre d'outils de persuasion plutôt qu'à titre d'outils de coercition, d'où la politique de la justification : nous voulons que le gouvernement se justifie, qu'il écoute la chambre et qu'il collabore avec elle plutôt que d'entrer en conflit avec elle.

Mme Russell : Il ne faut jamais sous-estimer le pouvoir d'exposer les arguments du gouvernement à l'examen du public. Les groupes de pression le surveillent; les médias aussi. Les députés d'arrière-ban écoutent ce que ces groupes ont à dire. En regardant ce qui se passe ailleurs dans le monde, je serais nerveuse à l'idée de trop réduire les pouvoirs d'une deuxième chambre. Certaines d'entre elles ne peuvent retarder l'adoption des projets de loi que de quelques semaines. Je crois que cela leur pose problème.

Comme l'a fait valoir Philip Norton, nous avons le pouvoir de retarder d'un an l'adoption des projets de loi et nous n'avons pas besoin de l'utiliser. Souvent, ce sont les pouvoirs d'argumenter et d'exposer les faiblesses des arguments du gouvernement qui entraînent des changements et non l'application des pouvoirs officiels.

Le sénateur Massicotte : Selon ce que je comprends, la Chambre des lords a gagné en crédibilité et bénéficie de l'appui de la population depuis quelques années, probablement en raison de votre bon travail et des changements dans votre composition. Comme nous ne sommes pas élus, certaines personnes remettent en question notre légitimité. Il y a aussi une tendance anti-élite mondiale et nous sommes témoins d'un changement politique.

Selon vous, comment pouvons-nous rester crédibles et veiller à ce que nos communications et notre point de vue soient pris au sérieux?

Lord Wakeham : Certains font valoir la même chose au Royaume-Uni : ils disent que si nous ne sommes pas élus, nous ne sommes pas légitimes.

Le fait est que si nous étions élus, nous n'aurions pas la même valeur dans la Constitution. Les deux Chambres s'affronteraient. Les gouvernements ne pourraient pas gouverner de manière appropriée. Ils ne pourraient pas faire adopter leurs lois.

Un gouvernement majoritaire à la Chambre des communes devrait pouvoir faire adopter ses lois, mais il doit écouter la Chambre des lords. Sinon il éprouvera des difficultés.

Nos modifications ne visent pas à saboter les plans du gouvernement, mais bien à l'aider. C'est ce qui se passe la plupart du temps des deux côtés de la Chambre.

Mme Russell : Il ne fait aucun doute que la Chambre des lords est une institution controversée. Elle fait constamment l'objet d'attaques et de critiques. Or, j'ai sondé la population sur sa perception de la Chambre des lords et on sent aussi un respect forcé de l'institution.

You talked about the anti-elite sentiment, which is absolutely true, but there's also anti-political party sentiment. One of the things people like about the House of Lords is that it's less partisan and includes a lot of members who don't have a party affiliation at all.

I would say the British public's attitude to the House of Lords is quite conflicted. It's very complicated. It's respected in many ways, but there's always a threat of reform or a threat of loss of legitimacy hanging over it, which leads to the restraint it exercises.

Lord Norton: I think it is important to stress that the House of Commons can take its legitimacy for granted because it's elected. We have to earn our legitimacy because we're not.

We are sensitive to our environment and this research that Meg has undertaken to understand what it is that enables our strengths in fulfilling our functions and the public recognizing what we do.

It really is the detailed scrutiny that is respected, and that it is being undertaken by people who actually understand the subject and not by elected politicians.

Senator Eggleton: I'd like to ask you about the application of two practices in the Lords. One is the Salisbury Convention and the other is suspensive veto.

You're saying in the Salisbury Convention, as I understand it, that if the government has a mandate from the people it should be respected in the House of Lords.

The difficulty is that, first, some of the promises made in election campaigns can be quite vague; second, the government may decide to vary the position or the approach they take when they come into office as opposed to what they actually had in their election literature; or third, they might decide to throw a lot of other things in and create an omnibus bill that covers a number of things in addition to their promise.

How do you determine what you should respect as an election promise in terms of dealing with legislation?

On the suspensive veto, when do you apply the veto and for how long is the debate allowed to continue after you've applied it? Do you not think that greatly reduces your power to influence because all the government needs to do is run up the clock until that period is over?

Lord Wakeham: Let me answer that from a practical point of view, having been both a leader of the House of Commons and a leader of the House of Lords in my time.

The view that I took was that if the government could get a majority for its bill in the House of Commons, I would be extremely surprised if the House of Lords would not give it a second reading. It is inevitable they would respect the elected house's decision to pass it.

Vous avez parlé d'anti-élitisme, et vous avez tout à fait raison, mais il y a aussi une grogne contre les partis politiques. Ce que les gens aiment de la Chambre des lords, c'est entre autres qu'elle est moins partisane et qu'elle compte de nombreux membres qui n'ont aucune affiliation politique.

Je dirais que l'attitude de la population britannique à l'égard de la Chambre des lords est assez contradictoire. C'est très complexe. On la respecte à de nombreux égards, mais il y a toujours une menace de réforme ou de perte de légitimité qui plane, ce qui donne lieu à une certaine retenue.

Lord Norton : Je crois qu'il est important de souligner que la Chambre des communes peut tenir sa légitimité pour acquise parce que ses membres sont élus. Nous devons gagner notre légitimité parce que nous ne le sommes pas.

Nous sommes sensibles à notre environnement et à la recherche que Meg a entreprise pour comprendre ce qui nous permet de nous acquitter de nos fonctions et d'obtenir la reconnaissance du public.

Ce qu'on respecte, c'est un examen détaillé par des personnes qui comprennent le sujet et qui ne sont pas des politiciens élus.

Le sénateur Eggleton : J'aimerais vous poser des questions au sujet de l'application de deux pratiques à la Chambre des lords. L'une d'elles est la Convention de Salisbury et l'autre est le droit de veto suspensif.

Selon ce que je comprends, vous dites qu'en vertu de la Convention de Salisbury, si le gouvernement se voit conférer un mandat par la population, il doit le respecter à la Chambre des communes.

Ce qui est difficile, premièrement, c'est que certaines promesses faites en campagne électorale peuvent être assez vagues. Deuxièmement, le gouvernement peut décider de changer sa position ou son approche par rapport à ses documents électoraux lorsqu'il prend le pouvoir. Troisièmement, il peut décider de créer un projet de loi omnibus qui couvre de nombreux autres sujets, en plus de ses promesses électorales.

Comment désignez-vous les promesses électorales à respecter dans le cadre des projets de loi?

En ce qui a trait au droit de veto suspensif, quand y avez-vous recours et combien de temps le débat peut-il durer par la suite? Ne croyez-vous pas que cela diminue grandement votre pouvoir d'influence, puisque le gouvernement n'a qu'à écouler le temps jusqu'à ce que la période soit terminée?

Lord Wakeham : Je vais vous répondre d'un point de vue pratique, puisque j'ai à la fois été leader de la Chambre des communes et leader de la Chambre des lords.

À mon avis, si la majorité des députés de la Chambre des communes appuie les projets de loi du gouvernement, il serait très surprenant que la Chambre des lords n'en fasse pas une deuxième lecture. Elle respecterait inévitablement la décision de la chambre élue d'adopter le projet de loi.

We could go backward and forward between the two houses with a dispute. In my day, when I was in government some years ago, we used to hope that the House of Lords had passed some amendments that we could concede because then we knew we could get them to back off on the ones that we couldn't concede.

If they passed four amendments and one was sensible, that was all right. There was no difficulty about it. If one was what we desperately wanted, and if we could concede on a couple of minor ones, the view was that we could get our business through.

Actually it could go backward and forward. There was no time limit. It could go on, but the House of Lords wouldn't do that. The House of Lords would in the end accept, in my view, the will of the House of Commons.

I can think of only two occasions in my time. One of them in particular was when we had a bill on war crimes. The fact of the matter is the House of Lords felt very strongly that it was a time to forgive and forget and not have another bill about war crimes because many members of the House of Lords had fought in the war. They realized that a lot of horrible things had gone on in the world and that it was time to put a stop to it. The House of Commons was desperately keen to get this bill through. There was a lot of pressure to get it through and, in the end, they used the Parliament Act.

Lord Norton: But on free vote.

Lord Wakeham: Yes, it wasn't a party vote at all. It was just a free vote.

Lord Norton: On the Salisbury Convention you are quite right that it formally applies to manifesto commitments. Manifestos can be very vague. That's the sort of thing the opposition would tend to exploit but not necessarily oppose a bill.

In practice, the Lords will not normally vote on second reading of a government bill that is its program for the session. If you like, it goes beyond the Salisbury Convention, largely for the reason that Lord Wakeham has given.

If the Commons is agreed on the ends, we focus on the means. We think that's what's legitimate and what we can do effectively to complement the work of the Commons, which is under increasing pressure in terms of time and demands. It doesn't have the time to engage in detailed scrutiny. Quite often, there isn't the political will either. Whereas, in the Lords we have the time. We have members who understand the subject and debate to it. It's not so much a conflict between the two chambers. We're actually fulfilling complementary roles.

On your second question, it really depends at what point the conflict took place. If the Lords, as on the war crimes bill, vote it down on second reading, then that's the end of it until the following session. It could be the bill has gone through but the

On pourrait passer d'une Chambre à l'autre en raison d'un conflit. À l'époque où je faisais partie du gouvernement, il y a plusieurs années, nous espérions que la Chambre des lords proposerait certaines modifications que nous pourrions accepter, parce qu'ainsi, nous savions que nous pourrions la convaincre d'abandonner d'autres modifications dont nous ne voulions pas.

Si l'on proposait quatre modifications et que l'une d'entre elles était sensible, ce n'était pas difficile. On pouvait accepter quelques modifications mineures afin d'obtenir ce qu'on voulait vraiment et avoir le sentiment d'avoir fait notre travail.

On pouvait passer d'une Chambre à l'autre. Il n'y avait pas de limite de temps. Or, la Chambre des lords ne faisait pas cela. Au bout du compte, elle acceptait la volonté de la Chambre des communes.

Je pense à deux exemples de mon époque, et surtout au projet de loi sur les crimes de guerre. La Chambre des lords croyait fermement qu'il était temps de pardonner et d'oublier et ne voulait pas d'un autre projet de loi sur les crimes de guerre parce que nombre de ses membres avaient combattu à la guerre. Ils savaient qu'il s'était passé des choses horribles dans le monde et qu'il était temps de mettre un terme à cela. La Chambre des communes tentait désespérément de faire adopter le projet de loi. Elle faisait beaucoup de pressions à cet égard et, au bout du compte, on a eu recours à la Parliament Act.

Lord Norton : Pour le vote libre.

Lord Wakeham : Oui, ce n'était pas du tout un vote partisan. C'était un vote libre.

Lord Norton : Au sujet de la Convention de Salisbury, vous avez tout à fait raison : elle s'applique aux engagements électoraux, qui peuvent être très vagues. C'est le genre de choses que l'opposition aurait tendance à exploiter, mais elle ne s'opposerait pas nécessairement à un projet de loi.

Dans la pratique, les lords ne votent habituellement pas à la deuxième lecture d'un projet de loi du gouvernement qui constitue le programme de la session. Cela va au-delà de la Convention de Salisbury, si vous le voulez, pour la raison invoquée par lord Wakeham.

Si la Chambre des communes s'entend sur la fin, nous nous centrons sur les moyens. Nous croyons que c'est ce qui est légitime et que c'est ce que nous pouvons faire pour compléter efficacement les travaux de la Chambre des communes, qui subit des pressions de plus en plus importantes sur le plan du temps et des demandes. Elle n'a pas le temps de procéder à un examen minutieux. Souvent, la volonté politique n'est pas là non plus. La Chambre des lords, elle, a le temps. Nos membres comprennent le sujet et peuvent en débattre. Il n'y a pas vraiment de conflit entre les deux Chambres. Nous jouons des rôles complémentaires.

En ce qui a trait à votre deuxième question, cela dépend du moment où le conflit est survenu. Si, comme dans le cas des crimes de guerre, les lords rejettent le projet de loi à la deuxième lecture, alors c'est terminé jusqu'à la session suivante. Il se peut que le

Lords has made amendments which were unacceptable to the Commons. They sent them back. If we have continuous ping pong and it's not resolved, the bill falls at that stage and then the bill is reintroduced in the following session.

It depends at what point the bill failed.

Ms. Russell: I would simply emphasize that both of these things are very rare, and neither of these things should be taken too literally.

The House of Lords gets into very few detailed debates about whether something can be defined as being in the government's manifesto because it's generally a respect for the elected house and the convention of not voting against any bill.

Whether it's in the manifesto is mostly immaterial. On the application of the veto, it very rarely comes to that point. Most disputes are resolved through negotiation before it gets anywhere near that.

Lord Wakeham: I spent many years of my life doing the negotiations when I was leader of the Commons and leader of the Lords, going backward and forward to find something acceptable to all sides.

Senator Dean: Thank you for all your helpful comments. As a relatively new senator, the ability to be involved in rich debates and discussions like this one is just a joy and privilege.

I'm a graduate of the University of Hull just down the road from my friend at Sheffield.

This question is a shift of zones. I'd like to talk a bit about the quality and effectiveness of debates in upper chambers. Your points about upper chambers benefiting from and varying on the basis of having different biographies and operating in different contexts are well taken.

A current issue that is a matter of some debate before us in the Senate right now is the way that we organize debates and the way that debates have evolved.

I characterize it this way: There are some of us who see the debate system on government bills, in particular in the Senate, as often truncated and extended out of over quite long periods, usually benefiting from a rule and/or a convention on the ability to adjourn debate fairly consistently. Some would argue that relates to some partisan aspects of our chamber that replicate some of those aspects in the House of Commons.

Could you tell us a bit about the way that debates are organized in the Lords, in particular whether and how debates are organized in clusters so that they are concentrated over a number of days and that you as members benefit from a consistent thread and a consistent discourse?

projet de loi ait franchi cette étape, mais que les lords aient apporté des modifications que la Chambre des communes juge inacceptables et qu'elle renvoie le projet de loi. Si on fait ces aller-retour et qu'on ne règle pas la question, le projet de loi tombe à cette étape et est présenté à nouveau à la session suivante.

Tout dépend de l'étape à laquelle le projet de loi a échoué.

Mme Russell : Je soulignerais simplement que ces deux situations sont rarissimes et que rien de tout cela ne devrait être pris trop littéralement.

La Chambre des lords tient très peu de débats détaillés quand vient le temps de déterminer si une mesure s'inscrit dans le programme du gouvernement, puisqu'elle respecte généralement la chambre élue et la convention voulant qu'on ne rejette pas de projet de loi.

Il importe peu que le projet de loi fasse partie du programme du gouvernement. Il est très rare qu'on en arrive au point où on applique le veto. La plupart des différends se règlent dans le cadre de négociations bien avant d'en arriver là.

Lord Wakeham : J'ai passé de nombreuses années à négocier quand j'étais leader de la Chambre des communes et de la Chambre des lords, avançant et reculant pour trouver une solution acceptable pour tous.

Le sénateur Dean : Je vous remercie de ces observations utiles. Étant un sénateur relativement nouveau, je considère comme une joie et un privilège de pouvoir participer à des débats et à des échanges riches comme celui-ci.

Je suis diplômé de l'Université de Hull, tout près de chez mon ami, à Sheffield.

Ma question porte sur un autre sujet. J'aimerais traiter brièvement de la qualité et de l'efficacité des débats aux chambres hautes. Je prends bonne note de ce que vous avez dit sur le fait que les chambres hautes sont différentes, car elles bénéficient d'une composition et de contextes de travail différents.

Le Sénat discute actuellement de la question de l'organisation et l'évolution des débats.

Voici ce qu'il en est : certains d'entre nous jugent que le système de débat des projets de loi du gouvernement, particulièrement au Sénat, est souvent tronqué et s'éternise, généralement à cause d'une règle et/ou d'une convention sur la capacité d'ajourner le débat de manière très constante. D'aucuns attribueraient cet état de fait à des caractéristiques partisans de notre chambre qui s'apparentent à celles de la Chambre des communes.

Pourriez-vous nous expliquer brièvement la manière dont les débats sont organisés à la Chambre des lords, notamment si et comment ils sont regroupés afin d'être concentrés en un certain nombre de jours pour que vous bénéficiiez d'un fil conducteur et d'un discours cohérents?

I say that recognizing that there will be cases where it's important and understandable that something is in the chamber and in the Senate for a long period of time. It doesn't always have to be like that.

I would also ask Ms. Russell to bring forward the best practices of other chambers around things that she has seen work well in producing both high quality and highly effective debates.

Lord Norton: The basic point to make is that the House of Lords is a self-regulating chamber. We're in charge, and we have to behave in order to make the system work.

The parties generally accept the rules that apply. It's not like playing games in seeking adjournment. It's really addressing amendments that are put down.

There are certain rules of debate. There are certain rules for when we are considering legislation. On general non-legislative debates you have people speaking who are usually very knowledgeable and maybe experts in the area. We also tend to time-limit contributions, certainly the time limit for debate. You have a series of fairly short speeches by leading figures in the field. It works extraordinarily well. You learn a lot from those who really understand the subject.

On legislation, there will be agreement between the usual channels as to the number of days that are normally allocated to committee stage. If they miscalculate, extra time may have to be found or we will sit later in the evening to get through.

Basically, members put down amendments. There's no selection of amendments. All amendments that are tabled are considered. They may be grouped by agreement. If there are several on the same point, they will all be discussed at the same time. Even then, the mover of the amendment can insist they be debated separately.

There is a master list produced in relation to each clause. Every amendment is considered and we debate them for as long as there are amendments to be debated.

There are not usually attempts to use procedure to delay or subvert discussion. We focus on the merits of the amendments being put forward. There doesn't seem to be any problem, because each member is free to put down an amendment to make sure that what they want to be considered is considered. They get a response from the minister. It's then up to the member whether they wish to pursue it at a later stage. As Meg mentioned, there's a lot of informal discussion between the stages to reach agreement.

The rules of the game are accepted and members on the whole work within them.

Ms. Russell: I think it is fair to say — and, Lord Norton, you're a comparativist as well — that this is a very unusual system in the House of Lords. It comes back to the point about

J'admets que dans certains cas, il est important et compréhensible qu'un débat se prolonge à la Chambre et au Sénat. Il n'est toutefois pas toujours nécessaire que les choses se passent ainsi.

Je demanderais également à Mme Russell de traiter des pratiques exemplaires d'autres chambres, et de parler des méthodes qui fonctionnent bien et qui permettent la tenue de débats de haute qualité et de grande efficacité.

Lord Norton : Il est essentiel de comprendre que la Chambre des lords s'autoréglemente. Nous sommes responsables et nous devons nous comporter de manière à ce que le système fonctionne.

Les partis acceptent généralement les règles qui s'appliquent. Il ne s'agit pas de s'adonner à de petits jeux pour tenter de faire ajourner le débat, mais d'étudier vraiment les amendements proposés.

Le débat est régi par certaines règles, notamment quand nous examinons des projets de loi. Des personnes très bien renseignées et peut-être des spécialistes du domaine témoignent au sujet des questions non législatives à portée générale. Nous tendons aussi à limiter la durée des interventions et certainement celle du débat. Des figures de proue du domaine font une série de discours assez brefs. Cela fonctionne extraordinairement bien. On apprend beaucoup de ceux qui comprennent vraiment le sujet.

En ce qui concerne les projets de loi, les responsables habituels s'entendront sur le nombre de jours normalement accordés à l'étape de l'étude par les comités. S'ils ont mal évalué le temps nécessaire, du temps supplémentaire peut être accordé ou nous siégerons tard le soir pour terminer notre étude.

Essentiellement, les membres proposent des amendements. Ces derniers ne sont pas sélectionnés et tous ceux qui sont proposés sont examinés. On peut s'entendre pour les regrouper. Si plusieurs portent sur le même point, ils seront examinés en même temps. Même alors, celui qui les a proposés peut insister pour qu'ils soient examinés séparément.

Une liste maîtresse est dressée pour chaque article. Chaque amendement est examiné et le débat se poursuit tant qu'il reste des amendements à étudier.

Habituellement, personne ne tente d'exploiter la procédure pour retarder ou détourner la discussion. Nous portons notre attention sur les mérites des amendements proposés. Il ne semble pas y avoir de problème, puisque chaque membre est libre de proposer un amendement pour s'assurer que les points qu'il veut examiner sont étudiés. Il obtient une réponse du ministre, puis décide s'il désire continuer d'examiner la question plus avant. Comme Meg l'a fait remarquer, nous tenons bien des échanges informels entre les diverses étapes pour en arriver à un accord.

Les règles du jeu sont acceptées et, dans l'ensemble, les membres les respectent.

Mme Russell : Je pense qu'il est juste de dire — et vous êtes un comparatiste aussi, lord Norton — que le système est très inhabituel à la Chambre des lords. Cela nous ramène à la question

convention versus kind of legal rules or frameworks. It's very unusual that the House of Lords manages to maintain this kind of largely consensual way of running its business with people respecting each other's rights to time and so on. It's the kind of convention that has developed and would be very hard to create.

In the House of Lords, there's no concept, for example, of a guillotine motion. It's completely unheard of, which is different from the House of Commons, although those kinds of things apply less in the House of Commons these days as well.

The British Parliament is very unusual, in general, in not actually privileging political parties very much. The emphasis within the standing orders in both chambers is very much on the individual member. Parties don't carve up time so much as you see in many other more modern parliaments. Our Parliament predates our party system and has developed gradually, whereas in many more modern parliaments the standing orders were organized around the existence of political parties.

One thing to say about the effectiveness of debates is that it's about the members as well. The House of Lords compared to the House of Commons is a very tough environment for ministers because of the nature of the people who are there and might ask you questions. It's a very tough environment in which to answer parliamentary questions.

Lord Wakeham: That is an important part of it. You have to remember that members of the House of Lords, particularly Independents, are often earning their living somewhere else. They don't get paid.

Therefore, a considerable amount of trouble is taken to try to fix the timetable so that the debates take place with plenty of notice and the experts can hopefully get there. You have a high level of debate because you're going to have a debate on defence and all the ex-generals and people are there because they have been told a long time in advance that's when the debate is going to be.

The management of the place has to recognize that if we're to get people with great knowledge to come and talk about a particular important subject which is down for debate the ones who really know about it are there. In a way even at question time people will jump up and the house will shout the name of a distinguished somebody or other that they think has something to contribute, and the house will accept that they should have the priority to ask the next question, whatever it is.

There is a considerable amount of cooperation in getting the best debates going and the ways worked out.

Ms. Russell: It is an intimidating environment for ministers, and consequently ministers don't mess up very often. It's like what I said about the legislative process. All of the work is the preparation work for ministers to be ready to answer any question.

de la différence entre de la convention et les règles ou les cadres juridiques. Il est très inhabituel que la Chambre des lords réussisse à maintenir cette manière d'agir largement consensuelle, dans le cadre de laquelle les gens respectent mutuellement leurs temps d'intervention. C'est le genre de convention qui s'est établi et qui serait difficile à créer.

À la Chambre des lords, le concept de motion de guillotine n'existe pas, par exemple. C'est complètement inexistant, contrairement à la Chambre des communes, bien que ce genre de motion s'y fasse plus rare également ces derniers temps.

Le Parlement britannique est, de façon générale, très inhabituel, car il ne privilégie pas beaucoup les partis politiques. Le règlement des deux Chambres met considérablement l'accent sur les membres individuels. Les partis ne bénéficient pas d'autant de temps que dans bien d'autres Parlements modernes. Notre Parlement est plus ancien que notre système de partis et s'est développé graduellement, alors que dans un grand nombre de Parlements modernes, le règlement a été élaboré autour de l'existence de partis politiques.

En ce qui concerne l'efficacité des débats, ce sont les membres qui sont, ici encore, au centre de la question. Comparativement à la Chambre des communes, la Chambre des lords est un endroit très dur pour les ministres en raison de la nature des gens qui s'y trouvent et qui pourraient les interroger. C'est un endroit très difficile pour répondre aux questions des parlementaires.

Lord Wakeham : C'est un élément important. Vous devez vous rappeler que les membres de la Chambre des lords, particulièrement les indépendants, gagnent souvent leur vie ailleurs et ne sont pas rémunérés.

On s'efforce donc d'organiser l'échéancier de manière à ce que les débats aient lieu avec amplement de préavis, dans l'espoir que les experts comparaissent. Le débat est relevé, parce que si on traite de la défense, tous les anciens généraux et les intéressés seront présents parce qu'ils ont appris longtemps d'avance que le débat aurait lieu à ce moment-là.

La direction doit admettre que pour que des érudits viennent traiter d'un sujet important qui doit faire l'objet d'un débat, ceux qui connaissent vraiment le sujet doivent être présents. D'une certaine manière, même lors de la période de questions, des gens interviendront et crieront le nom d'un éminent spécialiste ou d'une autre personne qui, selon eux, pourrait faire une contribution, et la chambre acceptera que ces personnes aient la priorité afin de poser la prochaine question, quelle qu'elle soit.

Nous collaborons énormément pour permettre le meilleur débat possible, et ces efforts portent fruit.

Mme Russell : L'endroit est très intimidant pour les ministres; il est donc rare qu'ils commettent des bourdes. C'est comme je l'ai indiqué au sujet du processus législatif. Tout le travail consiste à préparer les ministres à répondre à n'importe quelle question.

I don't know whether Lord Wakeham has had experience with this, but I interviewed somebody who had been at the dispatch box answering questions for the government. He recalled an occasion when in preparation for questions he recognized that there was a weakness in the government's policy. The policy was changed before the question had even been asked because he knew he would not be able to defend the policy as it was. A lot of the power of the Lords is very subtle and invisible.

Lord Wakeham: Yes, that is absolutely right. I would also add that when I was leader of the house I used to say to my junior ministers: "I can give you half a dozen answers you can give to questions when you haven't a clue what the right thing to say is, like 'I'll speak to my boss when I get back to the office,' and you'll get away with murder." It doesn't always work quite as smoothly as people make out.

Senator Dean: Thank you.

[Translation]

Senator Forest: Mr. Chair, the previous speaker asked the same question that I wanted to ask. I'll give up my turn.

Senator Bellemare: Thank you, Mr. Chair. My question was also related to the question asked by Senator Dean.

[English]

I think my question is in line with some work that Professor Russell did in 2006 entitled: *Managing Parliament better? A Business Committee for the House of Commons*.

What I understood from the answers you gave to Senator Dean's question is that the legislative process in the House of Lords is organized by itself. You are all non-partisan adults and you organize the workload.

I was wondering about the business committee that Professor Russell proposed 10 years ago or so. Was it implemented in the house? Is it inspiring for the work of the House of Lords, or you don't use this process?

Ms. Russell: Should I answer on the proposal?

Lord Wakeham: Yes.

Ms. Russell: The business committee discussion was one primarily about the House of Commons, not the House of Lords. I'm very impressed; you've really been doing some extensive reading. The paper you referred to explore the way that business committees operate in other parliaments around the world. I visited New Zealand, Germany and Scotland, where they have formal business committees to organize the timetable for the house rather than doing what we do. I'm afraid I'm not sure what

J'ignore si lord Wakeham possède de l'expérience à ce sujet, mais j'ai interrogé quelqu'un qui a déjà pris place sur la tribune afin de répondre à des questions pour le gouvernement. Il se rappelait qu'en une occasion, alors qu'il se préparait en vue de la période de questions, il a décelé une faiblesse dans une politique du gouvernement. Cette politique a été modifiée avant même que la question ne soit posée, parce qu'il savait qu'il ne pourrait la défendre telle qu'elle était. Une part substantielle du pouvoir des lords est très subtile et invisible.

Lord Wakeham : Oui, c'est absolument vrai. J'ajouterais aussi que lorsque j'étais leader à la chambre, je disais aux ministres de second plan : « Je peux vous fournir une dizaine de réponses que vous pouvez donner aux questions pour vous en tirer à bon compte quand vous n'avez pas la moindre idée de ce qu'il faut dire, comme "J'en parlerai à mon supérieur quand je serai de retour au bureau" ». Mais cela ne fonctionne pas toujours aussi bien qu'on le dit.

Le sénateur Dean : Merci.

[Français]

Le sénateur Forest : Monsieur le président, mon prédécesseur a posé la même question que je voulais poser. Je passerai donc mon tour.

La sénatrice Bellemare : Merci, monsieur le président. Ma question était également liée à la question qu'a posée le sénateur Dean.

[Traduction]

Je pense qu'elle concerne aussi un certain ouvrage que Mme Russell a publié en 2006 sous le titre de *Managing Parliament better? A Business Committee for the House of Commons*.

D'après ce que j'ai compris des réponses que vous avez données aux questions du sénateur Dean, le processus législatif de la Chambre des lords s'organise de lui-même. Vous êtes tous des adultes non partisans et vous organisez votre charge de travail.

Je m'intéresse au comité des travaux parlementaires que Mme Russell a proposé il y a une dizaine d'années. A-t-il été instauré à la chambre? Inspire-t-il les travaux de la Chambre des lords, ou est-ce un processus que vous n'utilisez pas?

Mme Russell : Devrais-je répondre au sujet de la proposition?

Lord Wakeham : Oui.

Mme Russell : Le concept de comité des travaux parlementaires concernait principalement la Chambre des communes et non la Chambre des lords. Je suis fort impressionnée : vous avez vraiment lu énormément sur la question. Le document auquel vous faites référence porte sur le fonctionnement des comités des travaux parlementaires dans d'autres Parlements du monde. J'ai visité la Nouvelle-Zélande, l'Allemagne et l'Écosse, où des comités des travaux

you do in Canada. Philip Norton referred to the so-called usual channels. It's all done by negotiation between the whips, informally and off the record.

I came away rather skeptical, actually, about what I found in these other countries regarding the benefits that a business committee would bring. It's not that it's a bad thing to have a transparent, clear committee responsible for setting the agenda, but what I found when I went on visits to those other countries was that despite the existence of such a committee the real deals were still done between whips outside of formal meetings.

I attended the business committee in New Zealand, and the discussion of the business for the week ahead lasted about two minutes. Clearly it had all been discussed in advance of the meeting. I'm not sure that the places that have business committees really politically operate very differently to those that don't. I'll leave the House of Lords to Lord Wakeham and Lord Norton this time.

Lord Wakeham: I suspect there is nobody in the United Kingdom who has done more deals between parliamentary people without any business committee. I would be horrified if I had a business committee interfering with the deals I did because I've got to make everybody happy. I don't do it now; I'm retired from it all. We negotiated everything and we negotiated in such a way that people felt the deal was fair.

The fact of the matter is that if somebody is really unhappy with the way we're running our affairs, both in the House of Commons and the House of Lords, they could make such a fuss that they could stop the whole business in 10 minutes. It has to be done by agreement.

I was the government chief whip for many years. Half my time was spent negotiating with the opposition parties as to what the business would be. Then I went to cabinet and told the government cabinet what the business was going to be, but I dealt with it with the opposition before I'd ever spoken to the cabinet about it because that's the only way to get it through.

Senator Bellemare: I understand in the House of Lords that the business organization is done very easily. Is it easy to do the organization of discussions in committees?

Lord Wakeham: At the end when the result is through it looks easy. It's not always that easy to get there. You have to understand what the other person wants. You get what you want because you give him something that he wants. You negotiate it and that's what happens.

Lord Norton: The negotiation can be very flexible while the bill is going through. The whips may get together toward the end of the day to discuss at what point they should finish the discussion,

parlementaires officiels organisent le calendrier de la Chambre au lieu de procéder comme nous le faisons. Je crains de ne pas savoir ce que vous faites au Canada. Philip Norton a fait référence aux soi-disant responsables habituels. Tout se fait au cours de négociations entre les whips, lors de discussions informelles et de manière officieuse.

Ce que j'ai découvert dans ces autres pays m'a laissée sceptique à propos des avantages qu'offrirait un comité des travaux parlementaires. Il n'y a rien de mal à disposer d'un comité clair et transparent qui est chargé d'établir le calendrier, mais au cours de mes visites dans les pays étrangers, j'ai découvert qu'en dépit de l'existence de ce comité, les vraies ententes sont conclues par les whips au cours de rencontres informelles.

J'ai assisté à une séance du comité des travaux parlementaires de la Nouvelle-Zélande, et les échanges sur les travaux de la semaine à venir ont duré environ deux minutes. Tout avait manifestement été discuté avant la séance. Je ne suis pas sûre que les Parlements dotés d'un comité des travaux parlementaires aient un fonctionnement politique très différent de ceux qui n'en ont pas. Je laisserai lord Wakeham et lord Norton dire ce qu'il en est à la Chambre des lords.

Lord Wakeham : Je doute que quiconque au Royaume-Uni ait conclu plus d'accords entre les parlementaires sans comité des travaux parlementaires. Je serais horrifié si un tel comité intervenait dans les ententes que j'ai conclues pour que tout le monde soit satisfait. Je ne m'occupe plus de tout cela maintenant. Nous négocions tout, de manière à ce que les gens considèrent que l'entente était équitable.

Si quelqu'un était vraiment mécontent de la manière dont nous gérons nos travaux, que ce soit à la Chambre des communes ou à la Chambre des lords, il pourrait soulever tant d'objections que tout le processus s'arrêterait en 10 minutes. Nous devons procéder en concluant des ententes.

J'ai été whip en chef du gouvernement pendant bien des années, et je passais la moitié de mon temps à négocier avec les partis de l'opposition afin d'établir le déroulement des travaux. J'informais ensuite le Cabinet de la nature des travaux, mais j'en avais préalablement discuté avec l'opposition parce que c'était la seule manière de s'en sortir.

La sénatrice Bellemare : Je crois comprendre qu'à la Chambre des lords, l'organisation des travaux s'effectue très facilement. En va-t-il de même pour l'organisation des discussions des comités?

Lord Wakeham : Au bout du compte, en face du résultat, cela semble facile. Mais le cheminement jusque-là n'est pas toujours facile. Il faut comprendre ce que l'autre personne veut. On obtient ce qu'on veut parce qu'on donne à l'autre ce qu'il veut. On négocie, et c'est ce qu'il se passe.

Lord Norton : La négociation peut être très souple pendant que le projet de loi est à l'étude. Les whips peuvent se réunir vers la fin de la journée pour discuter du point à partir duquel il faudrait

depending on the progress that has been made. It is that flexibility that adapts to how the house is proceeding, whether it's moving quickly, and so on.

Ms. Russell: In the end, it operates a great deal on mutual respect.

Lord Norton: Absolutely, yes.

Ms. Russell: It's very, very civilized. One of the reasons for that, underlying it, is what John Wakeham just said. Actually the government actually has no means of forcing business on the House of Lords.

If it didn't approach people with charm and respect, those people could make it very, very difficult for the government. That sort of holds things in tension. It encourages this atmosphere where people do a great deal by negotiation in a sort of very civilized manner.

Senator Bellemare: If I understand you well, you negotiate and you come to a mutually advantageous agreement, but those mutually advantageous agreements are in the lenses of the individual Lords and their own interests, and they are not done through the lenses of partisan political parties.

Lord Norton: The usual channels are the whips. They do it on behalf of the whole house. We normally accept that the business they are organizing is to the benefit of the whole house and we normally go along with it.

Ms. Russell: Of course, important within the Canadian context, there has to be some consideration of the likely response of the independent members who don't have a whip. They do have a convenor of their group who is party to some of these discussions, but there it really is at the level of the individual because they don't operate as a bloc.

Senator Bellemare: Thank you.

[Translation]

Senator Dupuis: Thank you. My question has already been answered, Mr. Chair.

[English]

The Chair: Thank you very much. We're moving along. We're going to have lunch today, I think.

Senator Tardif: Thank you, chair. I wanted to address a few procedural matters pertaining to the relationship between the two houses.

To what extent is pre-study used by the House of Lords in dealing with legislation that emanates from the House of Commons, and to what extent are joint committees established to address complex legislation?

clure le débat, selon les progrès accomplis. Cette souplesse permet de s'adapter à la manière dont la chambre procède, que les choses avancent rapidement ou autrement.

Mme Russell : Au bout du compte, c'est en grande partie une question de respect mutuel.

Lord Norton : Absolument, oui.

Mme Russell : Le processus est extrêmement civilisé, notamment en raison de ce que John vient de dire : le gouvernement n'a vraiment aucun moyen d'imposer des travaux à la Chambre des lords.

S'il ne traitait pas les gens avec amabilité et respect, ils pourraient lui rendre la vie très compliquée. Cela entretient une certaine tension et favorise l'établissement d'une atmosphère dans laquelle les gens négocient beaucoup de manière très civilisée.

La sénatrice Bellemare : Si je vous comprends bien, vous négociez et vous en arrivez à une entente mutuellement avantageuse, mais elle est mutuellement avantageuse du point de vue des lords et de leurs propres intérêts, et non de celui des partis politiques partisans.

Lord Norton : Tout se fait habituellement par l'entremise des whips, qui agissent au nom de l'ensemble de la chambre. Nous acceptons normalement les travaux qu'ils organisent sont à l'avantage de toute la chambre et nous nous conformons habituellement à leur volonté.

Mme Russell : Bien entendu, il importe, au Canada, de tenir compte de la réaction probable des membres indépendants, qui n'ont pas de whip. Ils ont un responsable qui participe à certains échanges, mais ils fonctionnent individuellement plutôt qu'en bloc.

La sénatrice Bellemare : Merci.

[Français]

La sénatrice Dupuis : Merci, on a déjà répondu à ma question, monsieur le président.

[Traduction]

Le président : Merci beaucoup. Nous progressons. Je pense que nous allons avoir un lunch aujourd'hui.

La sénatrice Tardif : Merci, monsieur le président. Je voulais aborder quelques questions de procédure en ce qui concerne la relation entre les deux Chambres.

Dans quelle mesure la Chambre des lords effectue-t-elle des études préalables lorsqu'elle est saisie de projets de loi émanant de la Chambre des communes, et dans quelle mesure établit-on des comités mixtes pour étudier les mesures législatives complexes?

Lord Norton: We don't use joint committees to deal with legislation other than at the pre-legislative stage. Increasingly in the past few years the government has issued a number of bills in draft and sent them to Parliament for pre-legislative scrutiny.

Normally it would be undertaken by one of the departmental select committees of the Commons, but because of their constitutional significance or complexity of certain bills where it would be useful to have members of the House of Lords involved, joint committees are established to undertake that pre-legislative scrutiny and to report on the draft bill.

We don't have joint committees once a bill is introduced. It has to go through each house. It normally goes through the Commons first, and then it comes to the Lords. There's actually no joint working at all. The communication is when the bill goes back. If we send it back with amendments, they consider the amendments and they send them back. There's no coming together at any point doing the actual formal legislative process.

Lord Wakeham: I wouldn't add anything to that.

Ms. Russell: It was a very complete answer.

Lord Wakeham: It was a very good answer.

Senator Tardif: Great.

Lord Wakeham: We do have joint committees sometimes, but they are usually not about legislation. They are about wider questions, say human rights or something of that sort. There are sometimes joint committees but they are not to settle legislation.

Senator Tardif: I know in Canada a joint committee was established to look at a bill coming forward on medically assisted aid to dying. A joint committee was set up and then legislation followed.

Ms. Russell: We occasionally do things like that, don't we? As we said, on draft bills. For example, the last bill to reform the House of Lords went to a very large joint committee.

Lord Norton: Yes.

Ms. Russell: It didn't get much further.

Senator Greene: I have certainly learned a lot from this wonderful conversation we're having. One of the conclusions I have drawn is that a chief difference between our system in the Senate and yours in the House of Lords is that our houses of commons acts differently.

You have described your house where during second reading of a bill you can have large numbers of the government caucus not supporting the cabinet or the government, with the result that

Lord Norton : Nous ne recourons pas aux comités mixtes pour examiner les projets de loi, sauf à l'étape prélegislative. Ces dernières années, le gouvernement a présenté de plus en plus de projets de loi sous forme d'ébauche et les confie au Parlement aux fins d'examen prélegislatif.

Normalement, cet examen serait réalisé par un des comités spéciaux ministériels de la Chambre des communes, mais comme l'importance constitutionnelle ou la complexité de certains projets de loi rendraient utile la participation de membres de la Chambre des lords, des comités mixtes sont constitués pour entreprendre l'examen prélegislatif de l'ébauche de projet de loi et en faire rapport.

Aucun comité législatif n'intervient après le dépôt du projet de loi. Ce dernier doit être examiné par les deux Chambres. Normalement, la Chambre des communes l'examine en premier, puis l'envoie à la Chambre des lords. Il n'existe aucun comité mixte. La communication s'effectue quand le projet de loi est renvoyé à la Chambre des communes. S'il contient des amendements, cette dernière les étudie et nous renvoie la mesure législative. À aucun moment les deux Chambres ne se réunissent au cours du processus législatif officiel.

Lord Wakeham : Je n'aurais rien à ajouter à ce sujet.

Mme Russell : Cette réponse était très exhaustive.

Lord Wakeham : C'était une excellente réponse.

La sénatrice Tardif : Formidable.

Lord Wakeham : Nous établissons parfois des comités mixtes, mais habituellement pas au sujet de projet de loi. Ils se penchent plutôt sur des questions de plus grande envergure, comme les droits de la personne ou des sujets semblables. Des comités mixtes se réunissent parfois, mais pas pour étudier des projets de loi.

La sénatrice Tardif : Je sais qu'au Canada, un comité mixte a été constitué pour examiner un projet de loi sur l'aide médicale à mourir. Il a été mis sur pied, puis le projet de loi a suivi.

Mme Russell : Nous agissons parfois de la sorte, n'est-ce pas? Comme nous l'avons indiqué, cela concerne les ébauches de projet de loi. Par exemple, le dernier projet de loi de réforme de la Chambre des lords a été soumis à un imposant comité mixte.

Lord Norton : En effet.

Mme Russell : Il n'a pas été beaucoup plus loin.

Le sénateur Greene : J'ai certainement beaucoup appris au cours de la formidable conversation que nous avons. J'ai notamment conclu qu'une des principales différences entre le système de notre Sénat et celui de la Chambre des lords, c'est le fait que nos Chambres des communes agissent différemment.

Vous avez expliqué que dans votre chambre, lors de la deuxième lecture des projets de loi, il peut arriver qu'un grand nombre de membres du caucus du gouvernement n'appuient pas

there was a lot of toing and froing with members visiting people in the House of Lords and people of opposite parties beginning to get together to advise on a bill or to change a bill.

Such a thing in Canada would never ever happen because the discipline at third reading is so powerful that it's just not tolerated, with the result that we don't have the back and forth between the Senate and the House of Commons in Canada. We are on two parallel rails, and never the twain shall meet.

Lord Wakeham: Yes.

Senator Greene: It seems that your system is more similar to the American system with the House of Representatives and the Senate where you have members of the House of Representatives and members of the Senate maybe on opposite parties, Republican and Democrat, getting together on legislation and policy positions.

I wonder if you could comment on that.

Lord Norton: I certainly can. I gave evidence to a House of Commons McGrath committee in 1984 and drew attention to the difference between the two chambers, your House of Commons and our House of Commons. In our House of Commons members were starting to operate somewhat independently of the whips at times, not to undermine completely party cohesion, so nowhere near the American experience.

Since the 1970s, MPs across here have been more willing to vote against their own party more often on more occasions and with greater effect than before. Part of the reason for that and the difference with Canada is that across here most votes are not treated as votes of confidence.

You can vote against your own side. It may result on very rare occasions on the government being defeated in the House of Commons. That started in the early 1970s. Members realized we'd defeated our own side but it has had no wider constitutional consequences, no confidence attached to it. All we have done is forced the government to change policy. Members mostly are voting loyally to their own side but on occasion, if they disagree with it, they are willing to vote against.

As I explained to the McGrath committee at the time across here there were gradations of votes. Some were explicit votes of confidence. Some were so important that they were votes of confidence, but the rest, which is the vast majority of matters on which votes took place, entailed no confidence at all. The government could lose, but there were no questions about its status or its continuance in office.

Members started to have an impact on policy by actually voting against their own side or the threat of voting against your own side, because as a result of that change in behaviour government took the threat more seriously as well.

le Cabinet ou le gouvernement, ce qui donne lieu à bien des allées et venues alors que des députés visitent la Chambre des lords et que des membres de partis opposés commencent à se réunir pour discuter d'un projet de loi ou d'amendements.

Pareille chose ne se produirait jamais au Canada, car la discipline est si forte à l'étape de la troisième lecture que cette façon de faire n'est tout simplement pas tolérée. Ainsi, il n'y a pas d'allées et venues entre le Sénat et la Chambre des communes au Canada. Nous avançons sur des rails parallèles, qui jamais ne se croisent.

Lord Wakeham : Oui.

Le sénateur Greene : Il semble que votre système s'apparente davantage à celui des États-Unis, où on trouve la Chambre des représentants et le Sénat, et où des représentants et des sénateurs de partis peut-être opposés, des républicains et des démocrates, travaillent ensemble à des projets de loi et à des positions stratégiques.

Je me demande si vous pourriez traiter de la question.

Lord Norton : Je le peux certainement. Lorsque j'ai témoigné lors d'une séance du Comité McGrath sur la Chambre des communes en 1984, j'ai souligné la différence entre nos deux Chambres des communes. Dans notre Chambre, les députés ont commencé à agir parfois indépendamment des whips, sans toutefois faire éclater complètement la cohésion du parti. Cela ne s'approche donc en rien de la situation aux États-Unis.

Depuis les années 1970, les députés britanniques sont plus disposés à voter contre leur propre parti; ils le font plus souvent et ont plus d'effet qu'avant. Ce qui explique en partie cette situation et la différence avec le Canada, c'est le fait que la plupart des votes ne sont pas traités comme des votes de confiance.

Les députés peuvent voter contre leur propre parti. Il arrive donc, très rarement, que le gouvernement soit défait à la Chambre des communes. Cela a commencé au début des années 1970. Les députés ont compris qu'ils avaient défait leur propre parti, mais cela n'avait pas de grande conséquence constitutionnelle et ce n'était pas une affaire de confiance. Tout ce qu'ils avaient fait, c'est obliger le gouvernement à modifier sa politique. La plupart des députés votent loyalement pour leur propre parti, mais à l'occasion, s'ils ne partagent pas sa position, ils sont prêts à voter contre lui.

Comme je l'ai expliqué au Comité McGrath à l'époque, il y avait une gradation des votes ici. Certains étaient des votes de confiance explicites, alors que d'autres étaient d'une importance telle qu'ils étaient des votes de confiance, mais le reste des sujets faisant l'objet d'un vote, c'est-à-dire la vaste majorité, ne requerrait absolument aucun vote de confiance. Le gouvernement pouvait perdre, mais son statut et son maintien au pouvoir n'étaient aucunement remis en question.

Les députés ont commencé à avoir une influence sur les politiques en votant contre leur propre parti ou en menaçant de le faire, puisque par suite de ce changement de comportement, le gouvernement a pris ces menaces plus au sérieux.

Backbenchers could influence their own side, so ministers had to have regard to those who sat behind them and not simply those who sat in front of them. That is the fundamental difference. I don't think Canada has quite got through the barrier of recognizing that most votes don't entail confidence in the government at all.

Lord Wakeham: I can say I was chief whip for Ms. Thatcher and the idea that many of our backbenchers would vote against her legislation in the House of Commons when I was in charge of getting it through was pretty rare. It wasn't a very good move for the person who voted against us.

However, part of that process was a great deal of discussion behind the scenes with our backbenchers. I was very keen to make sure the ministers talked to our backbenchers and tried to persuade them of the merits of the legislation or what sort of concession would they like, which the government then brought in, in order to get them to vote consistently for the bill.

We all had one or two people who didn't vote with us, but not very many of them certainly in my day when I used to be in charge of the voting in the House of Commons.

Ms. Russell: Going back to what I said before, this is a very important part of our system, understanding the Commons as well as understanding the bicameral relationship. There are a whole range of reasons as to why MPs behave more independently than they used to do.

You have the establishment of a set of specialist committees in the House of Commons back in the 1970s. You have the fact that members are better educated, that the public expects more of them and perhaps values independence among members. I hope this doesn't upset John Wakeham, but the whips have got significantly weaker over the years. They have lost a lot of their powers.

Lord Wakeham: That's true.

Ms. Russell: They have never been in control of finances for members, as they are in some parliaments. They used to control the allocation of rooms but rooms are much more available now. They don't control speaking time as they do in some parliaments. The Speaker in the House of Commons is very independent. The parties have very little control at all over who gets called to speak. They increasingly don't control committee seats.

They don't have much of a way of actually imposing discipline on their members, which means that they actually have to listen to their members, and their members are prepared to take a stand against them.

The bicameral relationship comes into this. I always remember a comment by a lovely man I used to work for, sadly now deceased, a former leader of the House of Commons, Robin Cook. I remember there was a very big controversy after he'd left

Les députés d'arrière-ban pouvaient influencer leur propre parti; les ministres devaient donc avoir du respect pour ceux qui étaient assis derrière eux et pas seulement pour ceux qui étaient assis devant eux. Voilà la différence fondamentale. Je ne pense pas que le Canada soit entièrement parvenu à admettre que la plupart des votes ne mettent absolument pas en cause la confiance à l'égard du gouvernement.

Lord Wakeham : Je peux dire que j'étais whip en chef pour Mme Thatcher, il était rare qu'un de nos députés d'arrière-ban vote contre un de ses projets de loi quand je devais le faire adopter à la Chambre des communes. Ce n'était pas une très bonne idée pour la personne qui votait contre nous.

Nous discutons toutefois énormément en coulisses avec nos députés d'arrière-ban au cours du processus. J'insistais pour que les ministres leur parlent et tentent de les persuader des mérites du projet de loi ou de la concession qu'ils désiraient obtenir avant que le gouvernement ne les propose afin qu'ils votent pour la mesure.

Il y avait toujours une ou deux personnes qui ne votaient pas avec nous, mais il n'y en avait certainement pas beaucoup à l'époque où j'étais responsable des votes à la Chambre des communes.

Mme Russell : Pour en revenir à ce que j'ai dit précédemment, c'est une partie très importante de notre système, et il faut comprendre les rouages de la Chambre des communes et de la relation bicamérale. Les députés font preuve de plus d'indépendance qu'avant pour un éventail de raisons.

Il y a notamment l'établissement d'un groupe de comités de spécialistes à la Chambre des communes dans les années 1970, ainsi que le fait que les députés sont mieux éduqués et que la population attend davantage d'eux et aime peut-être qu'ils fassent preuve d'indépendance. J'espère que cela ne déplaira pas à John Wakeham, mais les whips ont perdu beaucoup d'influence et de pouvoir au fil des ans.

Lord Wakeham : C'est vrai.

Mme Russell : Ils n'ont jamais contrôlé les finances des députés, comme c'est le cas dans certains Parlements. Ils ont déjà décidé de l'attribution des pièces, mais ces dernières sont bien plus disponibles maintenant. Ils ne déterminent pas non plus le temps de parole, comme cela se fait dans certains Parlements. Le Président de la Chambre des communes jouit d'une grande indépendance. Les partis n'ont pas grand pouvoir sur le choix des intervenants et contrôlent de moins en moins la composition des comités.

Ils ont très peu de moyens à leur disposition pour discipliner leurs membres, ce qui signifie qu'ils doivent en fait être attentifs à eux. De plus leurs membres sont prêts à s'élever contre eux.

La relation bicamérale joue un rôle à cet égard. Je n'oublierai jamais ce qu'a déclaré un homme charmant qui est malheureusement décédé aujourd'hui. C'était un ancien leader de la Chambre des communes pour lequel j'ai travaillé dans le

the government and was on the back benches over anti-terrorist legislation. There was a rebellion in the House of Commons before the bill went to the House of Lords. He was interviewed on the television and the words that he used were: "The House of Commons has sent the House of Lords a message." What he meant by that was that the House of Lords is going to dare to push the government further and the government will not dare to try to put this to the House of Commons again. It's in those circumstances that the Lords' power is at its greatest.

Lord Norton: I don't want to shock John Wakeham as the former chief whip but, as he says, the whips were very good at telling members: "If you vote against, it affects your career opportunities." All I would point out is that the empirical evidence doesn't necessarily support that.

Lord Wakeham: I don't think I ever had to use such crude terms in my day. What I think I did have was a better intelligence and a better degree of consultation with my backbenchers to persuade them that they were part of a team. It wasn't their job to protest and vote against the government. Their job was to influence the government behind the scenes to get legislation through. Of course I didn't get everybody, but I got a great deal more. The patronage of the whips has certainly gone down. I think that is right.

For the five years I was chief whip in the Commons I don't think there was one single minister appointed outside of cabinet which wasn't on my recommendation. Those were the whips, every single one.

Lord Norton: Things have changed.

Senator McIntyre: My question is one of clarification. I understand from your presentation that the Salisbury Convention or doctrine governs the legislative relationship between the House of Commons and the House of Lords. In other words, it applies to bills passed by the House of Commons which the party forming the government has foreshadowed in its general election manifesto.

Looking at the power of the House of Lords to amend or defeat house legislation, how does the House of Lords determine whether a piece of legislation was foreshadowed in the government's election manifesto?

Lord Wakeham: That used to be the doctrine but I'm not quite so sure it's as limited as that now. The view I take, and I think most people do, is that if the House of Commons gets a majority for the bill, even if it wasn't in its manifesto, it is not the job of the House of Lords to vote it down. Its job is to properly consider it, which means give it second reading and discuss it.

passé qui s'appelait Robin Cook. Je me souviens de l'énorme controverse qu'avaient provoquée son départ du gouvernement et son intégration de l'arrière-ban après la présentation d'une mesure législative antiterroriste. Avant que la mesure législative soit renvoyée à la Chambre des lords, une rébellion sévissait au sein de la Chambre des communes. Au cours d'une entrevue télévisée, M. Cook avait prononcé les mots suivants : « La Chambre des communes a envoyé un message à la Chambre des lords. » Il entendait par là que la Chambre des lords allait oser exercer davantage de pression sur le gouvernement et que celui-ci n'allait pas oser présenter de nouveau le projet de loi à la Chambre des communes. C'est dans ces circonstances que le pouvoir de la Chambre des lords atteint son point culminant.

Lord Norton : Je ne souhaite pas choquer John Wakeham qui est ancien whip en chef, mais, comme il l'a indiqué, les whips étaient passés maîtres dans l'art de rappeler aux députés que, s'ils votaient contre une mesure législative, cela nuirait à leur carrière. Je soutiendrais que ce n'est pas nécessairement ce que démontrent les données empiriques.

Lord Wakeham : Je ne crois pas avoir déjà été forcé d'utiliser des paroles aussi brutales quand j'étais whip. Au contraire, je consultais davantage les députés d'arrière-ban et j'échangeais plus de renseignements avec eux afin de les persuader qu'ils faisaient partie d'une équipe. Leur travail ne consistait pas à protester ou à voter contre le gouvernement. Il consistait à travailler dans les coulisses afin d'influencer le gouvernement et de faire adopter des mesures législatives. Bien entendu, je ne parvenais pas à convaincre tous ces députés, mais j'en persuadais beaucoup plus de cette façon. Je crois que le patronage des whips a effectivement diminué.

Pendant les cinq années où j'étais whip en chef de la Chambre des communes, je crois que tous les ministres nommés à l'extérieur du Cabinet l'ont été grâce à ma recommandation. Voilà comment chacun des whips agissait.

Lord Norton : Les choses ont changé.

Le sénateur McIntyre : L'objectif de ma question est d'obtenir des précisions. D'après votre exposé, je crois comprendre que la convention ou la doctrine de Salisbury régit la relation législative qui existe entre la Chambre des communes et la Chambre des lords. En d'autres termes, elle s'applique aux projets de loi adoptés par la Chambre des communes que le parti au pouvoir a laissé entrevoir dans son programme électoral.

En ce qui concerne le fait que la Chambre des lords a le pouvoir de modifier ou de rejeter une mesure législative présentée par la chambre, comment la Chambre des lords détermine-t-elle si le gouvernement a laissé entrevoir une mesure législative dans son manifeste électoral?

Lord Wakeham : C'était la doctrine que nous appliquions dans le passé, mais je ne suis plus aussi certain que notre champ d'action soit aussi limité que cela maintenant. Je suis d'avis — comme la plupart des gens, je crois —, que, si un projet de loi obtient une majorité des voix à la Chambre des communes, il n'appartient pas à la Chambre des lords de voter contre le projet

We accept that the House of Commons is the superior chamber. They are the democratically elected chamber. If they can get a majority for their bill, it's our responsibility then to consider it and to decide what to do: maybe amend it if we want to and send it back in that case, but not to refuse to do it.

Ms. Russell: There's a distinction to be drawn, isn't there, which has come up several times between the principle of the bill and the detail of the implementation? If the House of Commons has passed a bill with a comfortable majority, the House of Lords will accept that the bill should have a second reading.

It will then consider itself completely entitled to scrutinize the details and suggest changes to the details to make the bill work better within the broader principles which have been set.

Lord Norton: Yes.

Lord Wakeham: There is one way where it could be tricky. The government is entitled to, and does, bring in bills starting in the House of Lords that have never been to the Commons. It's therefore very difficult for the government to argue that this bill has been passed by the House of Commons if it started in the House of Lords.

All I can say about that is we have never really tested that seriously because any government intelligent enough would make sure they would not bring a bill into the House of Lords to start with if they thought they were going to run into difficulties.

Ms. Russell: There is one example. Tony Blair's Mode of Trial Bill that was seeking to limit access to jury trial was introduced very stupidly in the House of Lords and actually withdrawn. They introduced a Mode of Trial (No. 2) Bill in the House of Commons because they saw it was doomed.

Lord Wakeham: That establishes my point.

Ms. Russell: It's very rare.

Lord Norton: No sensible government would introduce a controversial bill in the House of Lords because the Parliament Act doesn't apply to bills that start life in the Lords. It applies to bills that start life in the Commons. Any controversial bill is started in the Commons to ensure that ultimately they could get their way if necessary.

de loi, même s'il ne figurait pas dans le programme électoral. La Chambre des lords est chargée de l'examiner adéquatement, ce qui veut dire qu'elle doit lui donner deuxième lecture et en discuter.

Nous reconnaissons que la Chambre des communes est la chambre supérieure. Elle a été démocratiquement élue. Si le projet de loi obtient une majorité des voix, il nous incombe de l'examiner, puis de décider de la marche à suivre. Nous pouvons peut-être le modifier si nous le souhaitons et, le cas échéant, le renvoyer à la chambre, mais nous ne pouvons pas refuser de l'examiner.

Mme Russell : Comme cela a été mentionné à plusieurs reprises, il faut faire la distinction entre le principe du projet de loi et les détails de sa mise en œuvre, n'est-ce pas? Si la Chambre des communes a adopté un projet de loi grâce à l'appui d'une nette majorité des députés, la Chambre des lords reconnaîtra que le projet de loi devrait faire l'objet d'une deuxième lecture.

Ensuite, elle considérera qu'elle a entièrement le droit d'examiner minutieusement les détails du projet de loi et de suggérer des modifications à leur apporter afin que le projet de loi fonctionne mieux dans les limites des principes plus généraux qui ont été établis.

Lord Norton : Oui.

Lord Wakeham : Il y a une situation où les choses pourraient devenir épineuses. Le gouvernement a le droit de présenter à la Chambre des lords des projets de loi qui n'ont jamais été examinés par la Chambre des communes, et il le fait. Le cas échéant, le gouvernement a beaucoup de mal à soutenir que le projet de loi a été adopté par la Chambre des communes.

Tout ce que je peux dire, c'est que nous n'avons jamais vraiment mis ce scénario à l'épreuve, parce que tout gouvernement qui présenterait un projet de loi à la Chambre des lords serait suffisamment intelligent pour s'assurer que le projet de loi n'y rencontrerait pas d'opposition.

Mme Russell : Il y a un précédent. Le projet de loi de Tony Blair sur le mode de procès, qui visait à limiter l'accès aux procès devant jury, a été très bêtement présenté devant la Chambre des lords et retiré par la suite. Ils ont présenté à la Chambre des communes la deuxième version du projet de loi sur le mode de procès, parce qu'ils ont constaté que la première version était vouée à l'échec.

Lord Wakeham : Cela prouve que j'ai raison.

Mme Russell : Cela se produit très rarement.

Lord Norton : Aucun gouvernement raisonnable ne présenterait un projet de loi controversé à la Chambre des lords, car la Parliament Act ne s'applique pas aux projets de loi qui prennent naissance dans cette chambre. Elle s'applique uniquement aux projets de loi présentés à la Chambre des communes. Tous les projets de loi controversés sont présentés à la Chambre des communes afin que le gouvernement puisse parvenir à ses fins, s'il y a lieu.

Senator Joyal: I would like to come back to the role of the political parties in the Lords. What is their specific responsibility in relation to organizing the study and debate of legislation on a day-to-day basis?

As you have mentioned, cross-benchers are not there all the time to provide input. As someone would know, when the house opens the work has to go on. What are the specific roles of the political parties in the day-to-day managing of the study and debate of legislation?

Lord Wakeham: The government is in charge of the legislative program for most of the time. There are certain days allocated to the opposition or other parties when they can choose what they want to debate, but the legislation is in the hands of the government and the government can put it down.

They would be very foolish if they did not negotiate with the other parties and with the cross-benchers as to whether this was sensible and agreeable to do so.

The government has the resources and the staff to do it. They are in charge of the process, but they do consult all the time.

Lord Norton: When a bill is being considered there are always members of the opposition front benches. Both the opposition and the Liberal Democrats would have members of their front bench present to comment on each amendment before the minister responds. There is consistent scrutiny from the other parties.

Ms. Russell: I would say in some respects the role of the opposition in the House of Lords is less important than in the House of Commons. The House of Lords is a more plural place. You have the presence of the independent members. You have lots of different voices. The bishops haven't been mentioned here, but there are various voices. The third party is much stronger in the Lords than it is in the Commons, at least at the moment.

There are differences in the rules. For example, in the House of Commons the Speaker has a much more powerful role than in the House of Lords. Another way the debate is limited at report stage is that the Speaker has some control over which amendments will get debated. The Speaker will pick what are considered to be the most important amendments and those will get time, and other amendments will not be debated. The ones that get picked as the most important ones are often the ones coming from the opposition front bench.

That rule simply doesn't apply in the House of Lords. As Philip Norton has already said, effectively all amendments are treated equally. Indeed the amendments which often garner the most support and cause the greatest worry to the government are those

Le sénateur Joyal : J'aimerais revenir sur le rôle des partis politiques à la Chambre des lords. Quelles sont leurs responsabilités particulières par rapport à l'organisation au jour le jour de l'étude des mesures législatives et des débats qui s'y rattachent?

Comme vous l'avez mentionné, les pairs d'arrière-ban ne sont pas toujours présents pour formuler des observations. Comme on le sait, lorsque la chambre reprend ses travaux, le travail doit se poursuivre. Quels rôles précis les partis jouent-ils dans la gestion quotidienne de l'étude de la mesure législative et des débats connexes?

Lord Wakeham : La plupart du temps, le gouvernement est responsable du programme législatif. Certains jours, l'opposition officielle ou d'autres partis peuvent choisir les sujets qu'ils souhaitent débattre, mais la législation repose entre les mains du gouvernement, et il peut la déposer.

Le gouvernement serait très imprudent s'il ne négociait pas avec les autres partis et les députés de l'arrière-ban pour déterminer s'il est sensé et acceptable de le faire.

Le gouvernement dispose des ressources et du personnel nécessaires pour accomplir ce travail. Il est responsable de ce processus, mais il consulte constamment les parlementaires.

Lord Norton : Lorsqu'un projet de loi est à l'étude, des députés des premières banquettes de l'opposition y participent toujours. Des députés des premières banquettes de l'opposition et du Parti libéral-démocrate sont toujours présents pour formuler des observations sur chaque amendement avant que le ministre réponde. Les autres partis examinent systématiquement tout.

Mme Russell : Je dirais qu'à certains égards, le rôle de l'opposition est moins important à la Chambre des lords qu'à la Chambre des communes. La Chambre des lords est un endroit plus plural où l'on retrouve des membres indépendants. De nombreuses voix différentes s'y font entendre. Les évêques n'ont pas été mentionnés, mais la Chambre des lords compte diverses voix. Le troisième parti est beaucoup plus puissant à la Chambre des lords qu'à la Chambre des communes, du moins pour le moment.

Les règles qui régissent les chambres diffèrent. Par exemple, le Président joue un rôle beaucoup plus important à la Chambre des communes qu'à la Chambre des lords. À l'étape du rapport, le Président dispose d'un autre moyen de limiter la durée du débat : il exerce un certain contrôle sur le choix des amendements qui seront débattus. Le Président choisit les amendements jugés les plus importants et réserve du temps pour débattre de ceux-ci. Toutefois, les autres amendements ne seront pas débattus. Les amendements jugés importants que l'on sélectionne sont souvent ceux présentés par les députés des premières banquettes de l'opposition.

Cette règle ne s'applique tout simplement pas à la Chambre des lords. Comme Philip Norton l'a déjà indiqué, tous les amendements sont, en fait, traités de la même façon à la Chambre des lords. En effet, les amendements qui, souvent,

led by experts who might be nonpartisan peers, or they might be backbenchers on one side or the other, like Lord Norton himself at times as a former Chair of the Constitution Committee.

The amendments from chairs of important committees and accepted experts from outside, are listened to very seriously, whereas in the House of Commons the agenda is much more set by the opposition.

Senator Joyal: What is the role of the respective party caucuses in relation to the work?

Lord Wakeham: We laugh because normally speaking the private discussions are with the people most concerned about a bill, but the idea that the program comes before the party caucus for debate and discussion as a general rule is very rare. That doesn't normally happen.

Ms. Russell: We've spoken a lot about the independence of mind of backbenchers in the Commons, but the independence of mind in the Lords on all sides is far greater, because on the party benchers as well as the independent benchers you have very senior figures, established experts and so on. The whips simply do not control their parties in the way that applies in many parliaments around the world.

Lord Norton: The party members tend to vote on party lines, but in terms of debate, members will speak as they think appropriate regardless of party.

Ms. Russell: I spoke about the weakness of the whips in the House of Commons, but in the House of Lords the whips have virtually no power at all. It's all persuasion and internal discussion.

Lord Wakeham: They have no power but they have a lot of persuasion. They are still quite effective.

Ms. Russell: Party loyalty matters. Members respect their parties. They don't want to embarrass their parties, but the whips can't make them do anything at the end of the day that they don't want to do.

Senator Joyal: I understand that your operation is structured on the basis of a government party and an opposition party.

Lord Wakeham: We have more than one opposition party. We have two opposition parties. We have the cross-benchers that are a pretty large number, the Liberals and the Labour Party. There's quite a number of people who have to be talked to about any legislation, but it's all done through the leadership, really.

obtiennent le plus grand appui et causent le plus d'inquiétudes au gouvernement sont ceux qui sont proposés par les experts, lesquels peuvent être des pairs non partisans ou des pairs d'arrière-ban appartenant à un parti ou à l'autre, comme lord Norton l'a parfois fait lui-même en sa qualité d'ancien président du Comité sur la Constitution.

Les amendements présentés par les présidents d'importants comités ou par les experts externes reconnus sont pris très au sérieux, alors qu'à la Chambre des communes, le programme est établi le plus souvent par l'opposition.

Le sénateur Joyal : Quel est le rôle que jouent les caucus de chaque parti politique dans les travaux?

Lord Wakeham : Nous rions parce qu'en règle générale, les entretiens privés réunissent les personnes les plus préoccupées par le projet de loi, mais il est très rare que le caucus d'un parti débattenne du programme. Habituellement, cela ne se produit pas.

Mme Russell : Nous avons longuement parlé de l'indépendance d'esprit des députés de l'arrière-ban de la Chambre des communes, mais l'indépendance d'esprit des pairs de tous les partis est de loin supérieure, parce que les banquettes des partis et les banquettes des indépendants sont occupées par des personnes très haut placées, des experts reconnus, et cetera. Les whips n'exercent pas un contrôle sur les pairs de leur parti de la même façon que cela se produit dans de nombreux parlements du monde entier.

Lord Norton : Les membres des partis ont tendance à voter selon la ligne du parti, mais, en ce qui concerne les débats, les membres s'expriment comme bon leur semble, peu importe leur parti.

Mme Russell : J'ai parlé de la faiblesse des whips de la Chambre des communes, mais les whips de la Chambre des lords n'ont pratiquement aucun pouvoir. Ils ont entièrement recours à la persuasion et aux discussions internes.

Lord Wakeham : Ils n'ont aucun pouvoir, mais ils sont très persuasifs. Ils sont tout de même très efficaces.

Mme Russell : La loyauté envers les partis importe. Les membres respectent leur parti. Ils ne tiennent pas à les embarrasser, mais, au bout du compte, les whips ne peuvent pas les forcer à faire quoi que ce soit qu'ils ne souhaitent pas faire.

Le sénateur Joyal : Je crois comprendre que vos activités sont structurées en fonction du parti du gouvernement et d'un parti de l'opposition.

Lord Wakeham : Nous avons plus d'un parti de l'opposition. Il y en a deux en fait. Il y a les indépendants qui sont plutôt nombreux, les libéraux et le Parti travailliste. Il y a beaucoup de gens à renseigner sur les mesures législatives, quelles qu'elles soient, mais, en réalité, tout cela est accompli par le leadership.

The Chair: This has been an extremely interesting and very helpful discussion this morning. Lord Wakeham, Lord Norton and Professor Russell, we are most appreciative of your taking the time.

There's an unwritten rule, Professor Russell, that if you appear three times the third time you must be here in person.

Ms. Russell: I would be delighted.

The Chair: Thank you very much. It has been most helpful.

Committee members, we will not have a meeting next week. We have a very special guest coming to the Commons.

Can we have a motion to go in camera?

Senator McIntyre: So moved.

(The committee continued in camera.)

OTTAWA, Wednesday, May 3, 2017

The Special Senate Committee on Senate Modernization met this day at 12:02 p.m. for consideration of methods to make the Senate more effective within the current constitutional framework.

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

[*English*]

The Chair: Honourable senators, I call this meeting of the Special Senate Committee on Senate Modernization to order. During this phase of its work, the committee is focusing on the role of the Senate in Canadian governance and its relationship with the House of Commons. In particular, we are looking at how the Senate can best complement the House of Commons without either duplicating or overpowering it.

Through these meetings, our committee hopes to develop a set of principles or criteria that a modern, independent Senate can apply consistently and transparently in the exercise of its constitutionally mandated role in the legislative process.

Today, we are pleased to have two constitutional experts as witnesses.

John Whyte is a senior policy fellow at the Saskatchewan Institute of Public Policy and professor emeritus in both the Faculty of Law at Queen's University and the Faculty of Arts at the University of Regina. He has degrees from Queen's University and Harvard University and an honorary doctorate from York University.

Professor Whyte began his career in academia at Queen's University's Faculty of Law, eventually serving as dean from 1987 to 1992. Professor Whyte has also worked in government as

Le président : La discussion que nous avons eue ce matin a été très intéressante et très instructive. Lord Wakeham, lord Norton, madame Russell, nous vous sommes vraiment reconnaissants d'avoir pris le temps de nous parler.

Madame Russell, il existe une règle non écrite selon laquelle, si vous comparez devant nous trois fois, la troisième fois vous devez le faire en personne.

Mme Russell : J'en serais ravie.

Le président : Merci beaucoup. Vos témoignages nous ont été très utiles.

Chers membres du comité, il n'y aura pas de séance la semaine prochaine, car la Chambre des communes accueillera une invitée très spéciale.

Quelqu'un peut-il proposer une motion portant que nous poursuivions la séance à huis clos?

Le sénateur McIntyre : Je la propose.

(La séance se poursuit à huis clos.)

OTTAWA, le mercredi 3 mai 2017

Le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat se réunit aujourd'hui, à 12 h 2, pour examiner les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel.

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

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, je déclare ouverte cette séance du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat. Au cours de cette phase, le Comité se concentre sur le rôle du Sénat dans la gouvernance du Canada et sa relation avec la Chambre des communes. Plus particulièrement, nous examinons la façon dont le Sénat pourrait servir de complément à la Chambre des communes sans la copier ou la dominer.

Grâce à ces séances, le comité espère élaborer un ensemble de principes ou de critères qu'un Sénat moderne et indépendant pourrait mettre en application de manière constante et en toute transparence pour s'acquitter du mandat que lui confère la Constitution au sein du processus législatif.

Nous sommes heureux d'accueillir aujourd'hui comme témoins deux spécialistes de la Constitution.

John Whyte est agrégé supérieur de recherches en politiques à l'Institut de politiques publiques de la Saskatchewan ainsi que professeur émérite à la faculté de droit de l'Université Queen's et à la faculté des arts de l'Université de Regina. Il est diplômé de l'Université Queen's et de l'Université Harvard et titulaire d'un doctorat avec mention honorifique de l'Université York.

M. Whyte a commencé sa carrière universitaire en 1969, à la faculté de droit de l'Université Queen's, où il a été doyen de 1987 à 1992. M. Whyte a aussi travaillé pour le gouvernement, d'abord

director of constitutional law in the Saskatchewan Department of the Attorney General from 1979 to 1982, and as Deputy Minister of Justice and Deputy Attorney General of Saskatchewan from 1997 to 2002.

Professor Whyte has published on diverse subjects, including federalism and the Senate. He was also a witness before the 2006 Special Senate Committee on Reform.

In addition, we have Adam Dodek. He is a professor in the Common Law Section of the Faculty of Law of the University of Ottawa. He has degrees from Harvard University and the University of Toronto and has clerked at the Supreme Court of Israel, the United States Court of Appeals from the Ninth Circuit, and the Supreme Court of Canada.

Prior to joining the faculty of the University of Ottawa, Mr. Dodek worked in the Public Law Working Group at Borden Ladner Gervais LLP and as Director of Policy and Chief of Staff for the Attorney General of Ontario. Professor Dodek is the author of two books, *The Canadian Constitution* and *Solicitor-Client Privilege*. He has also written extensively on Senate reform and modernization both in academic journals and elsewhere.

Welcome, gentlemen. Please proceed with your opening comments after which I am certain senators will have questions.

Adam Dodek, Professor, Faculty of Law, University of Ottawa, as an individual: I thank you, honourable senators, for the invitation to be here today. As you can imagine, it's a great honour for me to be invited to share the stage, as it were, with Professor Whyte who has been an incredible role model as well as a mentor to me in my academic career. To be able to say that on the Hansard record is wonderful.

[Translation]

I will make my presentation in English today, but if you have questions in French, I will try to answer them in French.

[English]

My testimony today is presented wholly in my individual capacity and not on behalf of any group or organization. I have submitted a brief, which I believe has been translated into French, and my submissions to this committee consist of four points.

First, the relationship between the Senate and the House of Commons cannot be divorced from a consideration of the Senate's legitimacy.

Second, the Senate should impose constraints on its own powers to delay and veto house bills.

Third, the Senate should scrutinize and divide omnibus bills with greater vigilance.

comme directeur à la Division du droit constitutionnel du ministère de la Justice de la Saskatchewan de 1979 à 1982 puis comme sous-ministre de la Justice et sous-procureur général de la Saskatchewan de 1997 à 2002.

M. Whyte a écrit sur différents sujets, comme le fédéralisme et le Sénat. Il a aussi comparu devant le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat en 2006.

Nous accueillons également Adam Dodek. M. Dodek est professeur de common law à la faculté de droit de l'Université d'Ottawa. Il est diplômé de l'Université Harvard et de l'Université de Toronto, et il a été stagiaire à la Cour suprême d'Israël, à la Cour d'appel des États-Unis pour le neuvième circuit, ainsi qu'à la Cour suprême du Canada.

Avant d'intégrer la faculté de droit de l'Université d'Ottawa, M. Dodek a fait partie du groupe de travail en droit public chez Borden Ladner Gervais LLP et a été directeur des politiques et chef du personnel pour le procureur général de l'Ontario. M. Dodek a écrit deux livres, *The Canadian Constitution* et *Solicitor-Client Privilege*. Il est aussi l'auteur de nombreux articles sur la réforme et la modernisation du Sénat publiés dans des revues universitaires et d'autres publications.

Messieurs, je vous souhaite la bienvenue. Vous pouvez nous présenter vos exposés, après quoi nous passerons aux questions des membres. Je suis convaincu qu'ils auront des questions à vous poser.

Adam Dodek, professeur, faculté de droit, Université d'Ottawa, à titre personnel : Honorables sénateurs, je vous remercie de m'avoir invité à participer à cette séance. Comme vous pouvez l'imaginer, c'est un grand honneur pour moi de partager cette scène, disons, avec M. Whyte, un modèle de rôle incroyable et un mentor au cours de ma carrière académique. C'est merveilleux de le souligner et de savoir que cela figurera au harsard.

[Français]

Mon témoignage aujourd'hui sera fait en anglais, mais si vous avez des questions en français, je vais essayer d'y répondre en français.

[Traduction]

Mon témoignage d'aujourd'hui ne reflète que mes opinions personnelles et non ceux d'un groupe ou d'une organisation. J'ai remis un mémoire au comité. Je crois qu'il a été traduit. Ma présentation tournera autour de quatre points.

Premièrement, on ne peut dissocier de la question de la légitimité du Sénat les considérations concernant les relations qui doivent exister entre le Sénat et la Chambre des communes.

Deuxièmement, le Sénat devrait imposer lui-même des limites à l'exercice de ses pouvoirs pour retarder l'examen de projets de loi ou pour opposer son veto.

Troisièmement, le Sénat devrait faire preuve d'une plus grande vigilance pour analyser et scinder les projets de loi omnibus.

Fourth, the Senate should be more assertive in scrutinizing private members' bills as compared with government bills.

Let me begin where all discussions of any attempts to reform or to modernize the Senate must begin, with the legitimacy of this chamber. Honourable senators, I submit to you that considerations of the proper relationship between the Senate and the House of Commons cannot be divorced from the issue of the Senate's legitimacy. Elsewhere I have argued that the Senate faces a triple deficit: an integrity deficit, a legitimacy deficit and a democratic deficit. The democratic deficit is most obvious and can be dealt with quickly. The Senate is not elected and therefore it is a complementary legislative body rather than a rival to the House of Commons.

The Supreme Court has recognized in the Senate reform reference that this character of the Senate shapes its relationship with the House of Commons. That character is not going to change in the foreseeable future. However, the other two deficits can be addressed by the Senate, and they also impact on the proper relationship between the Senate and the House of Commons.

The Senate suffers from an integrity deficit because of the reputation that the Senate has for not being a particularly demanding job and, more importantly, because of recent scandals that are continuation of a history of scandal which the Senate has not taken sufficient steps to address. The Senate suffers from a legitimacy deficit because of the integrity deficit and because a history of patronage appointments.

To be clear, I do not think that a change in the appointments process initiated by the current government sufficiently addresses the legitimacy deficit. In my opinion, what senators do once they are appointed to this chamber is far more important than how they were appointed to the Senate.

It is for this reason that I believe the Senate cannot separate the issues of ethics and conflict of interest from the issues being considered by this committee to modernize the Senate. The success or failure of attempts to modernize the Senate will rest on addressing the Senate's legitimacy deficit. To be direct, if the Senate does not deal forcefully and quickly with malfeasance and adopt and enforce the highest standard of ethics, I do not believe that it will ever be able to successfully exercise its functions as a complementary legislative chamber within the Parliament of Canada.

To this end I was heartened by the report of the Senate ethics committee, which was released yesterday. I note that the deputy chair of this committee, Senator Joyal, is also the deputy chair of the ethics committee. Senator Joyal, I commend you and the fellow members of the ethics committee for your report. I hope it is acted upon speedily by the members of the Senate as a whole

Quatrièmement, le Sénat devrait examiner plus attentivement les projets de loi d'initiative parlementaire comparativement aux projets de loi ministériels.

Commençons là où toute discussion sur une possible réforme ou modernisation du Sénat doit commencer, soit la légitimité de la chambre. Honorables sénateurs, j'affirme qu'on ne peut dissocier de la question de la légitimité du Sénat les considérations concernant les relations qui doivent exister entre le Sénat et la Chambre des communes. J'ai déjà fait valoir ailleurs que le Sénat vit un triple déficit : un déficit d'intégrité, un déficit de légitimité et un déficit démocratique. Le déficit démocratique est celui qui est le plus évident et qui peut être réglé rapidement. Le Sénat n'est pas élu et est par conséquent un corps législatif complémentaire plutôt qu'un rival de la Chambre des communes.

La Cour suprême a reconnu, dans le *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, que cette caractéristique du Sénat façonnait son rapport avec la Chambre des communes. À cet égard, rien ne changera dans un avenir prévisible. Toutefois, le Sénat a le pouvoir de s'attaquer aux deux autres déficits qui influencent aussi les relations entre le Sénat et la Chambre des communes.

Le Sénat souffre d'un déficit d'intégrité en raison de l'idée selon laquelle les sénateurs ne font pas un travail particulièrement exigeant, mais surtout en raison des scandales récents qui se sont ajoutés à d'anciens scandales, à l'égard desquels le Sénat n'a pas suffisamment réagi. Le Sénat souffre ensuite d'un déficit de légitimité en raison de son déficit d'intégrité et des nominations partisans qui ont marqué son histoire.

Pour dire les choses clairement, je ne crois pas que les changements amorcés par le gouvernement actuel au processus de nomination sont une réponse suffisante au déficit de légitimité. À mon avis, ce que les sénateurs font une fois qu'ils sont nommés est beaucoup plus important que la façon dont ils sont nommés au Sénat.

C'est la raison pour laquelle je crois que le Sénat ne peut dissocier les questions de déontologie et de conflits d'intérêts de celles que le Comité étudie en vue de moderniser le Sénat. Le succès ou l'échec des tentatives de modernisation du Sénat dépendra de la volonté du Comité de se pencher sur le déficit de légitimité du Sénat. Pour être franc, si le Sénat ne règle pas énergiquement et rapidement les actes répréhensibles qui lui ont été reprochés et s'il n'adopte pas et ne fait pas respecter les normes de déontologie les plus rigoureuses possible, je ne pense pas qu'il réussira à exercer adéquatement son rôle de Chambre législative complémentaire au sein du Parlement du Canada.

À cet égard, j'ai été encouragé de lire le rapport du Comité sénatorial sur l'éthique publié hier. Je remarque que le vice-président de ce comité, le sénateur Joyal, est également vice-président du Comité sur l'éthique. Sénateur Joyal, je vous félicite, vous et vos collègues du Comité sur l'éthique, pour ce rapport. J'espère que le Sénat dans son ensemble y réagira

because I believe the work of this committee will not be able to progress successfully without speedy and swift action on the ethics front.

What are some of the measures this committee can recommend? That takes me to my second point: self-imposed legislative limitations.

In order to exercise its constitutional functions more effectively, the Senate should adopt self-imposed constraints on the exercise of its constitutional powers. As you know, as a matter of pure constitutional law the Senate has virtually the same powers as the House of Commons, with the exception that it cannot introduce money bills.

I support the adoption of a suspensive veto on the model that exists for the House of Lords in the United Kingdom Parliament and for the Senate under section 47 of the Constitution Act, 1982, respecting constitutional amendments. It is my belief that by circumscribing its own power the Senate will be able to more effectively exercise its constitutional role as a chamber of sober second thought.

Professor Andrew Heard of Simon Fraser University in British Columbia has argued that a self-limitation on the Senate's powers may ironically result in a more vibrant and effective Senate.

A suspensive veto would establish a reasonable outer limit for the Senate to delay passage of a bill from the house. The Senate would lose or give up its absolute power to veto, but it would likely gain the power to influence the shape of house bills on a more regular basis.

My third point is that the Senate should be more assertive in scrutinizing and dividing omnibus bills. This committee identified the problem of omnibus bills in its October 2016 report. I don't need to repeat the problems identified by this committee regarding omnibus bills which are set out in page 27 of that report.

I wholly endorse the recommendations of this committee that the Senate be more assertive in using its powers to more effectively scrutinize omnibus bills. I was surprised and disappointed that the rules committee chose not to act on this committee's recommendation. To my mind that raises two possibilities: either, as the rules committee believes, the Senate has sufficient powers but has not acted upon them over the past 15 years or the rules committee is incorrect and the Senate lacks the effective tools to deal more forcefully with omnibus bills.

Either way, it shows a disappointing lack of political will and a failure to act in the public interest in curbing what are arguably the most egregious violations of the democratic process in the lower house.

Fourth and finally, the Senate should closely scrutinize private members' bills. It should do so in furtherance of its role as protector of minorities and of the rule of law. This is because

rapidement, car je ne crois pas que ce Comité pourrait faire beaucoup sans une réaction rapide du Comité de l'éthique.

Quelles sont quelques-unes des mesures que pourrait recommander le Comité? Regardons mon deuxième point : Restrictions législatives volontaires.

Pour exercer plus efficacement ses fonctions constitutionnelles, le Sénat devrait imposer lui-même des limites à l'exercice de ses pouvoirs constitutionnels. Comme vous le savez, en droit constitutionnel, le Sénat dispose pratiquement des mêmes pouvoirs que la Chambre des communes, sauf qu'il ne peut pas présenter de projet de loi de finances.

J'appuie l'adoption d'un « veto suspensif » inspiré du modèle qui existe à la Chambre des lords du Parlement du Royaume-Uni et, pour le Sénat, qui s'applique en vertu de l'article 47 de la Loi constitutionnelle de 1982 sur les modifications constitutionnelles. Je suis d'avis qu'en balisant ses propres pouvoirs, le Sénat sera en mesure d'exercer plus efficacement son rôle constitutionnel de chambre de second examen objectif.

Le professeur Andrew Heard, de l'Université Simon Fraser, a fait valoir qu'en limitant lui-même ses pouvoirs, le Sénat pourrait, paradoxalement, devenir plus dynamique et plus efficace.

Un veto suspensif fixerait une limite raisonnable à la période de temps pendant laquelle le Sénat peut retarder l'adoption d'un projet de loi de la Chambre. Le Sénat perdrait son droit de veto absolu, mais acquerrait probablement le pouvoir d'influencer plus souvent le libellé des projets de loi de la Chambre.

Mon troisième point est que le Sénat devrait mieux affirmer ses pouvoirs pour analyser et scinder les projets de loi omnibus. Le comité a signalé le problème que présentent les projets de loi omnibus dans son rapport d'octobre 2016. Inutile pour moi de répéter les problèmes signalés par le comité à la page 27 du rapport concernant les projets de loi omnibus.

J'appuie sans réserve les recommandations du comité, qui invitait le Sénat à affirmer plus fermement ses pouvoirs afin d'étudier plus efficacement les projets de loi omnibus. J'ai été surpris et déçu de voir que le Comité du règlement n'a pas suivi la recommandation de votre comité. À mon avis, cela soulève deux possibilités : soit, comme le croit le Comité du règlement, le Sénat possède déjà suffisamment de pouvoirs, mais ne s'en est pas servi au cours des 15 dernières années, soit le Comité du règlement fait erreur et le Sénat n'a pas les outils nécessaires pour intervenir plus rigoureusement dans le cas de projets de loi omnibus.

Peu importe, cela témoigne d'un manque de volonté politique et d'un défaut d'agir dans de l'intérêt public pour restreindre sans doute les pires violations du processus démocratique à la chambre basse.

Enfin, quatrième, le Sénat devrait examiner attentivement les projets de loi d'initiative parlementaire dans le cadre de son rôle de protecteur des minorités et défenseur de la primauté du

private members' bills are not subjected to the vigorous process of review, approval, risk analysis, regulatory impact analysis and constitutional analysis to which government bills are subjected.

The Canadian Bill of Rights requires the minister of justice to review every government bill to determine whether any provision of it is inconsistent with the purposes and provisions of the bill and to report any inconsistency to the House of Commons. The Department of Justice Act imposes a similar obligation on the minister of justice with respect to review of all government bills for inconsistencies with the Charter of Rights and Freedoms. Private members' bills are excluded from this review.

The Senate should exercise heightened scrutiny with respect to private members' bills for concerns relating to the Charter of Rights and the Canadian Bill of Rights. This is consistent with the Senate's role as a protector of minorities and the rule of law. Private members' bills therefore should be exempt from any suspensive veto adopted by the Senate because they have not been through this vetting process to which government bills are subjected.

This would also prevent attempts by governments to circumvent the requirements of the Canadian Bill of Rights and the Department of Justice Act by supporting controversial measures contained in private members' bills.

John Whyte, Senior Policy Fellow, Saskatchewan Institute of Public Policy, as an individual: Like Professor Dodek, I start by noting the great honour it is to be invited to speak to this important committee. It is a privilege, really, to speak to half of the nation's legislative body, or a third of it if you count the GG. It's wonderful to be invited and for you to take on the task of seeing if the legislative work in this nation can be made more effective and better. There is a difference of opinion about the meaning of the ideals of a good state, certainly the ideals under which Canada has always been governed. Its legislative body is a central feature of achieving, I am going to say, this increasingly rare political phenomenon on the globe, the good state.

I want to start by talking about the origins of the Senate. The origins of the Senate come out of Charlottetown in Quebec and Westminster where people discussed the legislative branch. Although Canada doesn't enjoy the reputation of having had Alexander Hamilton, John Jay, Madison and Jefferson, the great political theorists of statecraft, we actually had people who read a lot. What they read were John Locke and John Stuart Mill, particularly, and they were filled with wisdom about the legislative chamber.

droit. Les projets de loi d'initiative parlementaire ne sont pas assujettis au rigoureux processus d'examen, d'approbation, d'analyse des risques, d'analyse d'impacts réglementaires, d'analyse réglementaire et d'analyse constitutionnelle dont font l'objet les projets de loi d'initiative ministérielle.

La Déclaration canadienne des droits oblige le ministre de la Justice à examiner chaque projet de loi d'initiative ministérielle pour déterminer si l'une ou l'autre de ses dispositions est incompatible avec les fins et dispositions de la Déclaration canadienne des droits et pour signaler toute incompatibilité à la Chambre des communes. La Loi sur le ministère de la Justice impose une obligation semblable au ministre en ce qui concerne l'examen de tous les projets de loi d'initiative ministérielle pouvant présenter des incompatibilités avec la Charte canadienne des droits et libertés. Les projets de loi d'initiative parlementaire sont soustraits à cet examen.

Le Sénat devrait donc assujettir les projets de loi d'initiative parlementaire à un examen plus poussé pour vérifier leur conformité avec la Charte canadienne des droits et libertés et la Déclaration canadienne des droits, pour bien jouer son rôle de protecteur des minorités et de défenseur de la primauté du droit. Les projets de loi d'initiative parlementaire devraient être à l'abri de tout droit de veto suspensif exercé par le Sénat. Car ils ne font pas l'objet du processus de contrôle auquel les projets de loi d'initiative ministérielle sont assujettis.

Cette exemption devrait également empêcher toute tentative gouvernementale visant à contourner les exigences de la Déclaration canadienne des droits et de la Loi sur le ministère de la Justice par l'appui de mesures controversées contenues dans des projets de loi d'initiative parlementaire.

John Whyte, agrégé supérieur de recherche en politique, Institut de politiques publiques de la Saskatchewan, à titre personnel : Tout comme M. Dodek, j'aimerais d'abord souligner que c'est un grand honneur pour moi d'être invité à témoigner devant ce comité important. Il s'agit sincèrement d'un privilège de pouvoir parler à la moitié de l'organe législatif du pays, ou au tiers, si l'on tient compte du GG. C'est merveilleux d'avoir été invité et de voir que le comité souhaite examiner s'il est possible d'améliorer le travail législatif au pays. Les opinions diffèrent quant aux idéaux d'un bon État, surtout ceux ayant toujours dicté la gouvernance du Canada. L'organe législatif joue un rôle central dans l'atteinte d'un bon État, un phénomène politique de plus en plus rare dans le monde.

J'aimerais d'abord parler des origines du Sénat. L'idée du Sénat a d'abord été abordée à Charlottetown, au Québec, et à Westminster dans le cadre de discussions sur le pouvoir législatif. Même si le Canada n'a pas profité des idées des grands théoriciens de l'art de gouverner qu'étaient Alexander Hamilton, John Jay Madison ou Jefferson, il a profité de celles de grands lecteurs qui ont lu les ouvrages de John Locke et John Stuart Mill, notamment, des ouvrages sur le bien-fondé de la salle de l'assemblée législative.

Mill took the view that a second legislative chamber was not necessary, strictly speaking. To any legislative body, he said, worth its salt that considers, reconsiders and reconsiders, more is not strictly speaking necessary. Second, Mill was definitely opposed to the idea of another similarly constituted, similarly democratized body in which the same interests would be reflected, and the same pressures, the same temptations to corruption, would be experienced. He wanted a different body. He wanted a body not of second thought but of different thought. He wanted a body of people who had a kind of standing.

That's a dynamite term. Those standing things get constructed socially and manipulatively and class-wise so one needs to be careful with it, I know. All through the conferences Mill had his readers speaking of this. I'm going to read from my brief:

The reason for reviewing Mill's case for an appointed legislative chamber is not to insist that an indispensable source of legislative judgment is in an appointed upper house, nor that such body represents superior wisdom. You know that. It is only to suggest that in considering the structure we have inherited we should get past seeing only objections to this arrangement and recognize the decisional virtues that members of an appointed chamber could bring: the advantages of experience, lived wisdom, impartial thought, and independent decision making.

It is not likely the founders of Canada fully thought the Senate could ever claim higher legitimacy or superior authority in Canada's legislative process, but it seems likely that they hoped it would be improved through the independence and experience of its members to act both progressively and cautiously to offer a salutatory check on the zeal of democratically elected majorities. "Progressively" is a big word in Mill, by the way. It's a good word, the right word but doesn't mean necessarily everything you might fear in life.

The fundamental question is: What elements of virtue, intelligence, representativeness and legitimacy should the Senate bring to Canada's legislative process? The answer to this is neither strengthening of political party loyalties or providing a process for elite accommodation. Its best service must surely be, as it was in its inception, to bring differently tempered judgments rooted in public experience and social knowledge to Parliament's role of enacting laws.

Mill had this idea. Mill was in the 19th century, so his idea was general and academics, if you can believe it, and maybe former ministers. It wasn't as broad as I think we would expect now, but it was based on a kind of state craft or state action experience from which one learns the dangers of precipitousness, passion, easiness and non-complexity, and chooses instead to advise and to

À vrai dire, selon Mill, une seconde salle d'assemblée législative n'était pas nécessaire. Il disait qu'il n'était pas vraiment nécessaire d'ajouter à tout organe législatif digne de ce nom qui examine, puis réexamine et réexamine. Mill s'opposait également à l'idée d'un autre organe législatif démocratique constitué de manière semblable où les mêmes intérêts seraient défendus et qui serait assujetti aux mêmes pressions et aux mêmes tentations de corruption. Il voulait un organe différent, mais pas d'un organe de second examen; il parlait plutôt d'un organe qui ferait un examen différent. Il voulait un organe constitué de personnes ayant un certain statut.

C'est un terme explosif, je le sais. Le statut se bâtit dans la société, par la manipulation, et est axé sur la classe sociale. Il faut donc faire attention. Tout au long de ses conférences, Mill demandait à ses lecteurs d'aborder la question. Je vais maintenant lire mon exposé.

L'examen du cas de Mill relativement à une Chambre législative nommée n'a pas pour objectif d'insister sur le fait qu'une Chambre haute nommée est une source indispensable de jugement législatif ni qu'un tel organisme présente une sagesse supérieure, mais seulement de faire valoir que, compte tenu de la structure dont nous avons hérité, nous devrions cesser de ne voir que des objections à cette façon de faire et reconnaître les avantages décisionnels que les membres d'une Chambre nommée pourraient apporter, à savoir l'expérience, la sagesse de la vie, la pensée impartiale et l'indépendance du processus décisionnel.

Il est peu probable que les fondateurs du Canada aient vraiment pensé que le Sénat pourrait un jour revendiquer davantage de légitimité, de suprématie ou d'autorité dans le processus législatif canadien. Toutefois, il semble probable qu'ils espéraient qu'il serait amélioré par l'indépendance et l'expérience de ses membres afin que ceux-ci puissent agir progressivement et prudemment, et exercer un contrôle salutaire du zèle des majorités élues de façon démocratique. Soit dit en passant, l'adverbe « progressivement » est un mot important dans le texte de Mill. Il s'agit du bon mot, mais il n'est pas aussi effrayant que l'on pourrait le croire.

La question fondamentale est la suivante : quels aspects de la vertu, des opinions éclairées, de la représentativité et de la légitimité le Sénat devrait-il apporter au processus législatif canadien, ainsi qu'au processus visant à tenir responsable l'administration gouvernementale? La réponse n'est ni le renforcement de la loyauté des partis politiques ni le fait de fournir un processus qui soit l'apanage des élites. Sa meilleure fonction doit certainement être, comme c'était le cas au moment de sa création, de présenter des jugements nuancés différemment, reposant sur l'expérience du public et le savoir social, au Parlement dans le cadre de son rôle d'adoption de lois.

Mill a eu cette idée au XIX^e siècle : des membres du public, des universitaires, croyez-le ou non, et, peut-être, d'anciens ministres. L'idée n'était pas aussi générale que l'on pourrait le croire aujourd'hui, mais elle s'appuyait sur l'expérience acquise en matière de gouvernance et d'intervention et sur les dangers associés à la précipitation, à la passion, à la facilité et à la

hold the House of Commons to careful thought about how to regulate society, first of all, of course, how to understand what it is that is bothering us about current society and how to regulate it.

There is no doubt, reading the record — and this has been chronicled by Janet Ajzenstat and by a young UBC political science scholar — that this was influential on the people who designed our Constitution. I don't think the chamber of sober second thought is wrong, but it certainly wasn't Mill's term. His terms were experience, balance and judgment.

Another thing that he said about that Senate is that he viewed it, to use the word progressive again, as inclusive, a way to include people in the legislative process that don't get included through elections. He viewed it as representative, a way to capture interests not well represented in the House of Commons. He viewed it as liberal democratic in that it presented a check on the always potential tyranny of a majoritarian regime, not just in Istanbul but really everywhere. I don't know why I just said Istanbul. I'm just staying away from Washington. It's a legitimate force rising from its knowledge and wisdom. There is some evidence, by the way, that this is exactly what Macdonald and Cartier wanted. They wanted it in its own terms.

I notice in your first report that you talk about regional representation a great deal. That record isn't totally borne out. The 24-24-24 is like worrying where judges in the Supreme Court come from. You don't feel as if you own your nation or its central processes when your part of the country doesn't seem to qualify for holding office and power. However, it doesn't mean that the Senate is an instrument of intrastate federalism. It has very little warrant for that, by the way. Provinces would hate it, at least provincial premiers would, and I'll leave it at that.

Again, I don't think it's wrong to talk about the legitimacy that comes from representation. I don't think it's wrong to talk about the wisdom that origin brings into the legislative process. I don't think these are wrong, but historically it wasn't a powerful thing. It wasn't a powerful thing because both Macdonald and Cartier didn't want a Senate with real intrastate federalism legitimacy.

Why didn't they want intrastate federalism legitimacy? It was because they really weren't wonderfully powerful federalists. They wanted the House of Commons and the Parliament of Canada generally to not be pulled back by loyalties of origin.

non-complexité pour pousser la Chambre des communes à bien réfléchir à la façon de réglementer une société, d'abord, et à comprendre ce qui ne va pas dans la société actuelle et à apporter les ajustements qui s'imposent.

En lisant le document, il ne fait aucun doute — et Janet Ajzenstat et un jeune universitaire en science politique de l'UBC en ont rendu compte — que les créateurs de la Constitution ont été influencés par cette idée. Je ne crois pas que l'on fait erreur en parlant de la chambre de second examen objectif, mais ce n'est pas le terme employé par Mill. Il parlait plutôt d'expérience, d'équilibre et de jugement.

Il a aussi dit au sujet du Sénat qu'il le voyait, pour utiliser de nouveau le mot progressiste, comme inclusif et comme une manière d'inclure les gens dans le processus législatif qui ne sont pas inclus par les élections. Il voyait le Sénat comme représentatif et comme une manière de tenir compte des intérêts qui ne sont pas bien représentés à la Chambre des communes. Il voyait le Sénat comme démocratique et libéral, parce que cela pouvait faire office de contrepoids à la tyrannie toujours possible d'un régime majoritaire; c'est vrai non seulement à Istanbul, mais aussi vraiment partout. Je ne sais pas pourquoi je viens de parler d'Istanbul; j'essaie seulement d'éviter de parler de Washington. Il s'agit d'une force légitime qui tire sa puissance de ses connaissances et de sa sagesse. Soit dit en passant, des sources laissent entendre que c'est exactement ce que voulaient Macdonald et Cartier. Ils voulaient que le Sénat ait son propre mandat.

Je remarque dans votre premier rapport que vous parlez énormément de la représentation des régions. Ce n'est pas exactement ce qui ressort de ce bilan. Le 24-24-24 équivaut à s'inquiéter de l'endroit d'où proviennent les juges de la Cour suprême. Vous n'avez pas l'impression de faire partie intégrante du pays ou de ses processus centraux lorsque votre région ne semble pas être admissible à occuper un poste ou le pouvoir. Cependant, cela ne signifie pas pour autant que le Sénat est un instrument du fédéralisme intra-État. Je mentionne au passage que cette idée est très peu probable. Les provinces détesteraient cette idée. À tout le moins, les premiers ministres provinciaux la détesteraient, et je vais en rester là.

Je répète que je ne pense pas que c'est faux de dire que la représentation confère une certaine légitimité au Sénat. Je ne crois pas que c'est faux de parler de la sagesse que cette origine apporte au processus législatif. Je ne crois pas que ces deux éléments soient faux, mais il ne s'agissait pas traditionnellement d'un aspect important. Ce ne l'était pas parce que Macdonald et Cartier ne voulaient pas d'un Sénat avec une véritable légitimité fondée sur un fédéralisme intra-État.

Pourquoi ne voulaient-ils pas d'une légitimité fondée sur un fédéralisme intra-État? C'était parce qu'ils n'étaient pas réellement des fédéralistes purs et durs. Ils ne voulaient pas que la Chambre des communes et le Parlement du Canada se sentent restreints par leur origine.

What does that have to do with anything today? I have just come to where Adam started much more efficiently. It matters who gets appointed. If we paid some attention to Mill, we would work very hard on appointments. We would look for that kind of balance, that kind of experience, that kind of proven wisdom, that kind of representativeness, that kind of inclusion, that kind of commitment to civil liberties and to rights, and that kind of inclusion to stem the ravages of the despotic impulses that exist in legislators, or nearly anyone, and we would look for statespersons of that ilk.

Maybe we do and maybe we have, but what has gone wrong with the Mill idea? Too many appointments were partisan. When they were partisan then the Senate becomes a site of politics. The least useful role for any senator is to serve as a stalking horse for one of the national political parties. When the Senate becomes a place to score substantively insignificant points against the government party or against opposition parties, Canadians are quick to doubt that the Senate has any value.

Appointments matter. My friend Adam says yes, appointments matter, but what matters is what senators do with this Senate. I think that's right, the need to do.

I want to very quickly address some other things. I spent sometime on this little paper which hasn't been distributed but the interpreters have it. It is about the resort to caucuses instead of parties and how important that is for the Senate. Although I think it's wrong to think that parties aren't there. Any prime minister can revert to the non-Justin Trudeau method. I doubt we will make that a constitutional amendment about appointment, although who knows? Nothing is written in stone. Even if prime ministers do revert it doesn't mean they won't be Millsian, but they will nevertheless know who their friends are. It turns out that's what humans know best.

I'm not suggesting that the caucuses replace all parties or there could be party caucuses, but what I am suggesting is that a good size for a caucus is 12. You say 9; I say 12. There are two reasons. One is that you want to create a strong incentive for people to join together, not to hive off. Fragmentation is a bad feature of a legislative body or political body. Some kind of ideological structure is good and 12 reduces the number of caucuses to 8 or 7 or 6; it depends on how big they get.

Then it becomes possible to manage them because there can be a management committee of not too many people. You don't want a management committee of a lot of people. Eight is probably more than enough. One needs a management committee because there are assignments, as you know and as you spell out well in report one. I would suggest a higher number.

Qu'est-ce que cela a à avoir avec la situation actuelle? Je viens d'arriver là où Adam avait débuté de manière beaucoup plus efficace. Les nominations sont importantes. Si nous prêtions attention aux propos de Mill, nous redoublerions d'efforts relativement aux nominations. Nous essaierions d'obtenir un tel équilibre, une telle expérience, une telle sagesse éprouvée, une telle représentativité, une telle inclusion, un tel dévouement à l'égard des libertés civiles et des droits et une telle inclusion pour endiguer les ravages des impulsions despotiques présentes chez les législateurs et pratiquement tout le monde, et nous chercherions des dirigeants de cette trempe.

Peut-être que nous le faisons; peut-être que c'est le cas. Cependant, qu'est-ce qui a mal tourné avec l'idée de Mill? Nous avons eu trop de nominations partisans. Lorsque les nominations sont partisans, la joute politique s'invite au Sénat. Le rôle le moins utile pour un sénateur est de servir de paravent pour l'un des partis politiques nationaux. Lorsque le Sénat devient l'endroit utilisé pour gagner des points plutôt insignifiants contre le parti au pouvoir ou les partis d'opposition, les Canadiens remettent rapidement en question la valeur du Sénat.

Les nominations sont importantes. Mon collègue Adam a dit que les nominations sont importantes, mais l'important est ce que les sénateurs font du Sénat. Je crois que c'est juste; il est question de ce que nous devons faire.

J'aimerais très rapidement traiter d'autres éléments. J'ai pris le temps de rédiger un petit quelque chose qui n'a pas été distribué aux membres du comité, mais qui a été remis aux interprètes. Cela porte sur le recours aux caucus plutôt qu'aux partis et son importance pour le Sénat. Selon moi, je crois qu'il est faux de penser que les partis ne sont pas présents au Sénat. Tout premier ministre pourra revenir à la méthode d'avant Justin Trudeau. Je ne suis pas convaincu que nous réviserons la Constitution pour modifier le processus de nomination, mais nous verrons bien. Rien n'est coulé dans le béton. Même si des premiers ministres revenaient à l'ancienne méthode, cela ne veut pas pour autant dire qu'ils feront fi des idées de Mill, mais ils sauront tout de même ceux qui sont leurs alliés. Il se trouve que c'est instinctif chez les humains.

Je ne propose pas que les caucus remplacent tous les partis ou qu'il y ait des caucus des partis; je dis plutôt qu'un caucus devrait avoir 12 sénateurs. Vous dites 9; je dis 12 pour deux raisons. Nous voulons encourager fortement les gens à se regrouper plutôt qu'à s'isoler. La fragmentation est une mauvaise chose pour un organisme législatif ou politique. Une sorte de structure idéologique est conseillée, et un caucus de 12 sénateurs réduit le nombre de caucus à 8, 7 ou 6, selon leur grosseur.

Il devient ensuite possible de les gérer parce qu'il peut y avoir un petit comité de gestion. Vous ne voulez pas d'un comité de gestion auquel siègent un grand nombre de personnes. Je dirais que huit membres, ce serait probablement bien assez. Un comité de gestion est nécessaire en raison des attributions, comme vous le savez et comme vous l'avez également rappelé dans votre premier rapport. Je propose un nombre plus élevé.

Another thing is that one of the great things about democracy is finding common ground. In politics, politicians finding common ground isn't a natural practice without incentives. There are caucuses and the caucuses are funded. You're pretty well ineffective without caucus membership. It's also good to push people into the best caucus they can find. People don't have to find perfection. They just have to find a place where they sometimes get listened to.

I like the idea of always inducing politicians to work under the framework of conciliation with each other and between caucuses, and so that's why I like the idea of bigger caucuses. I know you have written nine and maybe that's now written in stone and paper, but big is good.

The next thing I wanted to talk about is what the Senate should do. There are two things, and I'll start with the most irresponsible one or whatever. The Senate should take on constitutional reform. I know you are only one of 11 and 11 isn't the real number anyway. We have indigenous populations and who knows what the reality of their consent is. For sure it's there now, if not in the text. The Senate should start on the second upper house.

You've already said in your report that getting rid of the property requirement is essential. It was annoying in the Trudeau round of appointments. I know people who bought a house. They're not in the Senate. I can tell you about them because they're not your colleagues now. They bought a house but they didn't get appointed. There were some dire consequences to one in particular.

It's part of the elite accommodation image the Senate has. The provision in the Constitution that allows the prime minister to appoint extra senators just underscores entirely the Senate is there for manipulation and use and political advantage. It serves no purpose but to make the government's agenda more manipulatively available in the Senate. It's a bad message altogether.

There should be term limits. I think 12 years. Is it 9 in yours? The 9-year term limit was part of the 2006 Harper reform. The only reason I say 12 rather than 9 is that it's non-renewable. If you go with 9 you cut off a lot of networks, you cut off a lot of ties, and you cut off a lot of life. That's why 75 is good. I know people get to 75 and they do mean to go back to life. It's not that life is over, but the longer you're here the less onerous it is to be here and then go. I think 12 is a bit of a compromise on that. Nine years is enough to pretty much end whatever it is your life was engaged with before but probably too young to say, "I can't do nothing." That's a fairly technical point.

Par ailleurs, l'un des aspects intéressants de la démocratie est d'arriver à un terrain d'entente. En politique, il ne vient pas naturellement aux politiciens de trouver un terrain d'entente, à moins d'y être incités. Il y a des caucus, et les caucus sont financés. Ils sont pratiquement inefficaces s'il n'y a pas de membres. C'est également une bonne idée d'encourager les gens à faire partie du meilleur caucus pour eux, mais ce groupe n'a pas besoin de correspondre parfaitement à leurs intérêts; les sénateurs ont tout simplement besoin de trouver un endroit où ils sont parfois écoutés.

J'aime l'idée de toujours inciter les politiciens à la conciliation entre eux et entre les caucus; voilà pourquoi j'aime l'idée d'avoir des caucus plus gros. Je sais que vous avez écrit neuf et que c'est peut-être maintenant coulé dans le béton, mais c'est une bonne chose d'avoir un grand caucus.

J'aimerais également traiter de ce que le Sénat devrait faire. Il y a deux éléments, et j'aimerais commencer par l'aspect le plus irresponsable, pour le dire ainsi. Le Sénat devrait se charger de la réforme constitutionnelle. Je sais que vous n'êtes que l'un des 11 et que ce n'est pas vraiment le nombre réel de toute façon. Nous avons les peuples autochtones, et la réalité de leur consentement est incertaine. C'est certes le cas maintenant, si ce ne l'est pas par écrit. Le Sénat devrait commencer par la deuxième Chambre haute.

Vous avez déjà dit dans votre rapport qu'il était essentiel d'abroger la qualification des sénateurs en matière de propriété. C'était un élément agaçant lors des nominations faites par Trudeau. Je connais des gens qui ont acheté une maison. Ils ne sont pas au Sénat. Je peux vous en parler parce que ce ne sont pas vos collègues. Ils ont acheté une maison, mais ils n'ont pas été nommés au Sénat. Dans un cas en particulier, cette situation a eu de graves conséquences.

Cela fait partie de la perception que le Sénat est l'apanage de l'élite. La disposition de la Constitution qui permet au premier ministre de nommer des sénateurs surnuméraires met en évidence que le Sénat existe seulement pour être manipulé et utilisé en vue d'en tirer un avantage politique. Cela vise uniquement à rendre plus facilement accessible au Sénat le programme du gouvernement aux fins de manipulation. Cela envoie tout simplement un message négatif.

La durée des mandats devrait être limitée. Je pense à 12 ans. Proposez-vous 9 ans de votre côté? La limite de 9 ans pour les mandats des sénateurs faisait partie de la réforme de 2006 de Harper. La seule raison pour laquelle je propose 12 ans plutôt que 9 ans, c'est que ce n'est pas renouvelable. Si nous limitons les mandats à 9 ans, vous perdez une grande partie de vos réseaux et de vos liens et une longue période de votre vie. Voilà pourquoi la limite de 75 ans est bonne. Je sais que des gens qui arrivent à 75 ans ont envie de reprendre leur vie. Cela ne sonne pas le glas de votre vie, mais plus vous restez longtemps au Sénat et moins grand est le prix à payer pour être ici et retourner ensuite à votre ancienne vie. Je crois qu'avec 12 ans nous avons une sorte de compromis en la matière. Neuf ans, c'est suffisant long pour ne

I was also recommending in my report a suspensive veto. Of course, the problem with a suspensive veto is that it will make the Senate so active, powerful and visible that it will then raise questions of legitimacy again. Diffidence and deference have kept the Senate below the radar a lot. Under a suspensive veto some of the incentive for diffidence and deference will disappear and it will become visible. Maybe that it can be overridden will blunt the program if there is any of that. The good thing about a suspensive veto is the possibilities for conciliation, a great democratic practice. That's the great thing to be said about suspensive veto, not the legitimacy solution so much as the need to come to a conciliatory arrangement with the House of Commons about legislation which the Senate considers to be problematic.

The last thing I want to talk about briefly is the policy role of the Senate. I know this is a country with many policy centres and policy departments in the government, but policy in this country is situated within the government agenda and it's situated within the agendas of the policy centres. There is not a good policy tradition in the country relating to just listening, asking questions and thinking up inventive answers.

The Senate can offer diverse, rich, broad policy services to the nation on terms that are more open minded than others. I don't know how reasonable it is, but I think there ought to be a series of policy committees. When senators are appointed they are asked where they would like to go and in due course are assigned. They take on things like justice policy and rights but even things within section 92 matters.

They take on such things as health. I know everyone is thinking about health, but if you were listening to "The Current" talk on health this morning you realize how rich health reform needs still are in the nation. Climate change needs to be addressed because it's owned by people and the Senate can make space for those who don't feel they're part of the ownership of a policy.

Most of all, the Senate should start developing policy on human brokenness, which is rampant and a problem, such as poverty, mental illness, lack of training, criminal records, et cetera. It's a fact of Canadian life that will cost us more money than we have.

The Senate should adopt an ambitious program of policy inquiry, listening and making recommendations.

pas vraiment pouvoir revenir à ce que vous faisiez avant, mais vous êtes probablement trop jeune pour vous dire : « Je ne peux plus faire quoi que ce soit. » C'est un point plutôt technique.

Je recommandais également dans mon rapport un veto suspensif. Le problème évident avec un veto suspensif est que le Sénat deviendra si actif, si puissant et si visible que cela soulèvera encore la question de sa légitimité. La timidité et la retenue ont grandement permis au Sénat de passer inaperçu. Avec un veto suspensif, une partie de ce qui incite à la timidité et à la retenue volera en éclat et deviendra visible. Que cela puisse être renversé aura peut-être une incidence sur le programme, s'il y en a un. L'avantage d'un veto suspensif est que cela ouvre la porte à la conciliation, qui est une grande pratique démocratique. C'est l'aspect intéressant d'un veto suspensif; ce n'est pas vraiment la solution à la question de la légitimité, mais cela force la Chambre des communes et le Sénat à trouver un terrain d'entente dans le cas de projets de loi au sujet desquels la Chambre haute exprime des réserves.

Le dernier point dont j'aimerais brièvement parler est le rôle du Sénat en matière de politiques. Je sais que le Canada compte de nombreux centres de décision et ministères chargés de l'établissement de politiques au gouvernement, mais l'orientation au pays réside dans les programmes du gouvernement et des centres de décision. Nous n'avons pas au pays une forte tradition en la matière qui vise à écouter, à poser des questions et à réfléchir à des réponses novatrices.

Le Sénat peut offrir au Canada une vaste gamme de services divers et enrichissants relativement aux politiques et faire preuve d'une plus grande ouverture d'esprit que d'autres. Je ne sais pas à quel point c'est raisonnable, mais je crois qu'il devrait y avoir des comités des politiques. Lorsque les sénateurs sont nommés, ils expriment leur préférence et sont affectés au comité pertinent en temps opportun. Ils examinent les politiques en matière de justice, les droits et même des éléments visés par l'article 92.

Ils se penchent sur des aspects comme la santé. Je sais que tout le monde pense à la santé, mais vous comprendriez l'ampleur des réformes encore nécessaires en santé au pays si vous aviez écouté ce matin les discussions sur la santé à l'émission *The Current*. Nous devons lutter contre les changements climatiques parce que cela concerne les gens et que le Sénat peut donner une voix à ceux qui n'ont pas l'impression de participer à l'élaboration des politiques.

Qui plus est, le Sénat devait commencer à élaborer une politique sur les blessures de l'être humain qui sont omniprésentes, comme la pauvreté, la maladie mentale, la formation insuffisante, les dossiers criminels, et cetera. C'est un aspect de la vie canadienne qui nous coûtera plus cher que tout ce que nous possédons.

Le Sénat devrait adopter un ambitieux programme pour examiner les politiques, écouter les suggestions et formuler des recommandations.

The Chair: Thank you both very much. It was very interesting testimony. As testament to that fact, I have a long list of questioners. We'll start with the deputy chair, as we always do, Senator Joyal, followed by steering committee member Senator McCoy.

Senator Joyal: Welcome. Professor Dodek and Professor Whyte. I want to concentrate my question on your suggestions in relation to the power of the Senate. You propose a suspensive veto, Professor Whyte, but at the same time as you warn us about the despotic impulse of the majority Professor Dodek mentioned the tyranny of a majoritarian regime. You have also referred to the Charter of Rights and Freedoms and the Canadian Bill of Rights in relation to private members' bills.

I am of the opinion that the Canadian Parliament, being a parliamentary democracy, has a specific responsibility in relation to the Charter. We cannot trust 100 per cent the statement made by the minister of justice that a bill is kosher, if I may use that expression, Senator Gold, or that a bill is really in sync with the Charter because the Department of Justice never publishes its legal opinion that a bill is compliant with the Charter. The minister comes and says, "Oh, I have received the opinion that the bill is compliant. You know some lawyers argue for and some argue against but I think the bill is compliant. If it is not, one day the court will tell us if the bill is compliant."

If the Senate comes to the conclusion in a majority vote, for instance in the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, that the bill violates the rights of a minority or violates the Charter, my contention is that it is the role of the Senate to oppose that bill, or at least those sections of the bill, and to amend the bill or suspend those clauses of the bill up to the point where the Canadian courts have pronounced on it. I am not an enthusiastic supporter of the suspensive veto with no qualification. That's my first point.

The second point about the suspensive veto is equivalent to the use of the right to strike. If you don't have the right to strike, you can bargain as long as you want but at a point in time somebody will have the last word and the last word will be in the hands of the most powerful of the two bargaining parties. If you want to negotiate with the House of Commons on some amendments you have to be able to go on strike, and to go on strike is to vote no.

I don't mean the Senate should use its capacity to veto a bill on any kind of issue. In the past there were very clear reasons that the Senate vetoed bills on any kinds of issues. I'm looking at my friend Senator Tkachuk. When the Senate vetoed the bill on the Pearson airport that was depriving parties to the contract of the right to sue the government in compensation, in my opinion, the Senate rightly vetoed that bill and the government finally came to terms with the Senate proposal.

Le président : Je vous remercie tous les deux énormément de vos exposés très intéressants. Pour attester ce fait, j'ai une longue liste d'intervenants. Nous commencerons comme toujours par le vice-président, le sénateur Joyal, et la parole sera ensuite à l'autre membre du comité de direction, la sénatrice McCoy.

Le sénateur Joyal : Bienvenue, messieurs Dodek et Whyte. J'aimerais me concentrer sur vos suggestions concernant le pouvoir du Sénat. Monsieur Whyte, vous proposez un veto suspensif, tout en nous mettant en garde contre les impulsions despotiques de la majorité, et M. Dodek a parlé de la tyrannie d'un régime majoritaire. Vous avez également fait allusion à la Charte des droits et libertés et à la Déclaration canadienne des droits relativement aux projets de loi d'initiative parlementaire.

Je suis d'avis que le Parlement canadien a une responsabilité particulière à l'égard de la Charte étant donné qu'il s'agit d'une démocratie parlementaire. Nous ne pouvons pas faire confiance à 100 p. 100 à la ministre de la Justice lorsqu'elle affirme qu'un projet de loi est casher, si vous me permettez l'expression, sénateur Gold, ou qu'un projet de loi respecte bel et bien la Charte étant donné que le ministère de la Justice ne publie jamais son avis juridique sur la conformité d'un projet de loi à la Charte. La ministre affirme tout simplement : « Oh, selon l'avis que j'ai reçu, le projet de loi est conforme à la Charte. Certains avocats défendent le projet de loi, et d'autres s'y opposent, mais je crois que le projet de loi est conforme à la Charte. Dans le cas contraire, les tribunaux finiront bien par nous le dire un jour. »

Par exemple, si les membres du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles concluent majoritairement qu'un projet de loi viole les droits d'une minorité ou contrevient à la Charte, j'estime que c'est le rôle du Sénat de s'opposer à ce projet de loi ou, du moins, à ces articles du projet de loi et de l'amender ou de surseoir aux articles en question jusqu'à ce que les tribunaux canadiens se prononcent à cet égard. Je ne suis pas un ardent partisan du veto suspensif sans réserve. Voilà mon premier point.

Deuxièmement, le veto suspensif équivaut à se prévaloir du droit de grève. Si vous n'avez pas le droit de grève, vous pouvez négocier aussi longtemps que vous le voulez, mais l'une ou l'autre des parties à la négociation aura tôt ou tard le dernier mot, et c'est la partie qui aura le plus de pouvoir qui l'aura. Si vous voulez négocier avec la Chambre des communes en vue d'apporter certains amendements, vous devez pouvoir déclencher une grève, c'est-à-dire voter contre le projet de loi.

Je ne pense pas que le Sénat devrait opposer son veto à tout projet de loi. Par le passé, le Sénat a opposé son veto à des projets de loi sur diverses questions pour des raisons très claires. Je regarde du côté de mon collègue, le sénateur Tkachuk. Lorsque le Sénat a opposé son veto au projet de loi sur l'aéroport Pearson qui enlevait aux parties au contrat le droit d'intenter des poursuites contre le gouvernement pour recevoir une indemnisation, à mon avis, le Sénat a bien fait d'opposer son veto à ce projet de loi, et le gouvernement a fini par accepter la proposition du Sénat.

It is an exceptional case, but it is a case that nevertheless should exist because we live in a parliamentary democracy and the rights of citizens mean something. They cannot be under the whim of the despotic impulse of the majority, as you call it, or the despotic partisan impulse led by electoral interest in the other place, or the tyranny of the majoritarian regime of the elected majority will always win. That is not the spirit of the Charter. The spirit of the Charter has changed something in the functioning of the parliamentary institution.

That's why I would qualify your approach to what you propose as a suspensive veto. In my opinion, a suspensive veto is efficient if you have the capacity to say no. If you don't have the capacity to say no, which you use sparingly and wisely, I think you are just on the calendar of the government two months more before the bill comes into force. The government in the other place works under strict calendar deadlines. They say, "Oh, the bill has to go to the Senate. How long will it take in the Senate? Well, at the most, three months. Thank you, goodbye. We have three months before the bill comes into force."

It seems to me that suspensive veto may be attractive, but in the kind of system in which we work I am not convinced it is the most appropriate use of Senate power.

Mr. Whyte: You mentioned the Pearson bill. My own favourite is the Profits of Criminal Notoriety Act, which the Commons passed and it came here. You got opinions. Actually, you got an opinion from a lawyer working for Saskatchewan, who later defended the validity of the Saskatchewan Act against Colin Thatcher on dubious bases, I might say. It was like immunity from slander here, I suppose.

Senator Joyal: What you say is protected by the privilege, so don't worry. You won't be sued for that.

Mr. Whyte: Anyway, the Senate got his advice and other advice and wouldn't proceed on it, because they thought it violated freedom of speech, and it does. That's another fine moment and the act never did proceed.

The issue, though, is how troublesome or meddlesome will the Senate be. How much will the Commons be begging to be rid of the troublesome voice of the Senate as it raises problems? Is it willing to meet? Is it willing to be conciliatory about the problems the Senate sees? Is it a good thing for Canada that there is legislation initiated in the House of Commons that is ultimately approved by the House of Commons but is improved by the Senate's standing up for principles?

Il s'agit d'une situation exceptionnelle, mais cette possibilité devrait tout de même exister étant donné que nous vivons dans une démocratie parlementaire et que les droits des citoyens sont importants. Nous ne pouvons pas être à la merci des impulsions despotiques de la majorité, comme vous le dites, ou des impulsions partisans et despotiques à des fins électorales de l'autre endroit; autrement, la tyrannie du gouvernement majoritaire élu l'emportera toujours. Ce n'est pas l'esprit de la Charte, et l'esprit de la Charte a modifié le fonctionnement de l'institution parlementaire.

Voilà ce que je pense de votre approche et de votre proposition d'un veto suspensif. Selon moi, un veto suspensif est seulement efficace si vous pouvez dire non. Si vous n'avez pas le pouvoir de dire non, pouvoir que vous utilisez avec parcimonie et sagesse, je crois que vous n'êtes rien d'autre pour le gouvernement que deux mois de plus avant l'entrée en vigueur du projet de loi. Le gouvernement à l'autre endroit respecte des échéanciers stricts. Il dit : « Oh, le projet de loi doit être envoyé au Sénat. Combien de temps son examen par le Sénat prendra-t-il? Eh bien, trois mois, tout au plus. Merci. Bonjour. Dans trois mois, le projet de loi entrera en vigueur. »

Je crois qu'un veto suspensif peut être une option intéressante, mais je ne suis pas convaincu que ce soit l'utilisation la plus judicieuse du pouvoir du Sénat compte tenu du système dans lequel nous travaillons.

M. Whyte : Vous avez mentionné le projet de loi sur l'aéroport Pearson. Mon exemple préféré est la Loi sur les profits découlant de la notoriété en matière criminelle; la Chambre des communes avait adopté le projet de loi avant d'en saisir le Sénat. Vous avez entendu des points de vue. Vous avez en fait entendu le point de vue d'un avocat de la Saskatchewan qui a plus tard défendu la validité de la loi saskatchewanaise contre Colin Thatcher dont les fondements étaient discutables, pour le dire ainsi. J'imagine que j'essaie ici de me protéger contre une plainte pour diffamation.

Le sénateur Joyal : Ce que vous dites est protégé par le privilège parlementaire; vous n'avez pas à vous inquiéter à ce sujet. Vous pouvez parler sans crainte d'être poursuivi.

M. Whyte : Quoi qu'il en soit, le Sénat a reçu son conseil et d'autres conseils et il a décidé de ne pas agir, parce qu'il pensait que cela allait à l'encontre de la liberté de parole, ce qui était le cas. C'était un autre grand moment et la loi n'est jamais allée de l'avant.

Ce qu'il faut cependant jauger, c'est à quel point le Sénat sera gênant ou importun. Dans quelle mesure la Chambre des communes suppliera-t-elle d'être débarrassée de la voix dérangeante du Sénat et des problèmes que le Sénat met en évidence? La Chambre basse est-elle disposée à faire son bout de chemin? Est-elle disposée à être conciliante au sujet des problèmes cernés par le Sénat? Est-ce une bonne chose pour le Canada que les lois mises de l'avant par la Chambre des communes soient ultimement adoptées par elle, mais seulement après avoir été améliorées par un Sénat qui défend ses principes?

Maybe that's dreaming in Technicolor, but your black and white version is less pretty, which is that the House of Commons says, "Well, let's just sit on our hands for three months and they will go away and we'll proceed."

Yes, that's a problem. I don't have an answer to that. We are guessing about the imperatives that get created with power, as we know. Because we've seen governments in the Commons take power too far in the country, your prediction about the House of Commons is valuable and may be cause for concern and cause for restraint on this idea.

Mr. Dodek: Let me try to respond quickly and start with the points of absolute agreement. I agree that the Charter of Rights and Freedoms has changed the parliamentary environment but has not perhaps changed it as much as it should have. I agree that the vouching of a minister of justice that a government bill is in compliance with the Charter and the Canadian Bill of Rights is not worth particularly much because of the interpretation given to section 4.1 of the Department of Justice Act by all ministers of justice and attorneys general of Canada since the Charter was enacted in 1982.

They have given it such a minimal interpretation as to make the process essentially meaningless. Unfortunately, the House of Commons has deferred to that and not set up any independent mechanism for determining the constitutionality of government bills or any bills introduced in the house. In the absence of that, that also provides an opportunity for this chamber as a complementary chamber to set up a mechanism to invigorate the Senate justice committee to more deeply scrutinize constitutional issues on bills that are sent to it.

On the issue of the suspensive veto we obviously have different perspectives. I think the Senate would be giving up relatively little in imposing restraint on the time limit in which it could either delay or veto a bill. There are few instances in which the Senate has actually exercised its right to veto a bill from the House of Commons. I think each of those instances creates an opportunity for a clash of legitimacy between the two houses. My perspective is I think it would potentially increase both the efficacy and the legitimacy of the Senate to have a suspensive veto.

Senator McCoy: I don't know where to start. First, let me say thank you for coming. Those are very interesting perspectives. I am reluctant to address the suggestion around suspensive veto without canvassing the entire array of parliamentary conventions that we have at our disposal and we have regularly used in the last 150 years. I'm not going to go there, but I do want to address the points that Mill made on the democratic check on the tyranny of the majority. I want to bring it into a slightly different focus on

Je rêve peut-être en couleur, mais votre version en noir et blanc est moins attrayante que la mienne, c'est-à-dire qu'elle reprend les propos de la Chambre des communes : « Eh bien, attendons trois mois jusqu'à ce qu'ils disparaissent et nous irons de l'avant à ce moment-là. »

Oui, c'est un problème. Je n'ai pas de solution à proposer. Comme nous le savons, nous faisons des suppositions sur les impératifs qui accompagnent le pouvoir. Comme nous avons vu certains gouvernements aller trop loin avec le pouvoir qu'ils avaient à la Chambre des communes, votre prédiction au sujet de la Chambre vaut son pesant d'or et elle pourrait susciter des préoccupations et une volonté d'en brider la teneur.

M. Dodek : Je vais essayer de répondre rapidement afin de pouvoir passer aux points sur lesquels nous sommes tout à fait d'accord. Je conviens que la Charte des droits et libertés a transformé l'environnement parlementaire, mais peut-être pas autant qu'elle aurait dû. Je conviens que le fait qu'un ministre de la Justice garantisse qu'un projet de loi émanant du gouvernement est conforme à la Charte et à la Déclaration canadienne des droits ne veut pas nécessairement dire grand-chose étant donné l'interprétation que tous les ministres de la Justice et tous les procureurs généraux du pays ont donnée à l'article 4.1 de la Loi sur le ministère de la Justice depuis l'entrée en vigueur de la Charte en 1982.

Ils en ont fait une interprétation si minimaliste que le processus n'a pratiquement plus de signification. Malheureusement, la Chambre des communes a mis cela en veilleuse et elle s'est abstenue de mettre en place un mécanisme indépendant qui aurait pour fonction de se prononcer sur la constitutionnalité des projets de loi émanant du gouvernement ou de tout autre projet de loi présenté à la Chambre. Cet état de fait donne une occasion au Sénat de mettre en place un mécanisme qui viendrait fortifier le Comité sénatorial de la justice et qui permettrait à la Chambre haute d'observer de plus près la constitutionnalité des projets de loi qui lui sont confiés.

En ce qui concerne le veto suspensif, nous ne voyons évidemment pas les choses de la même façon. Je crois que le Sénat ne renoncerait pas à grand-chose en imposant une restriction sur la limite de temps dont il dispose pour retarder un projet de loi ou y opposer son veto. Il est arrivé à quelques reprises que le Sénat exerce son droit d'imposer son veto à un projet de loi de la Chambre des communes. Je crois que chacune de ces occasions crée une possibilité de conflit de légitimité entre les deux Chambres. Selon, moi, cela pourrait permettre d'améliorer l'efficacité du Sénat et sa légitimité à disposer du veto suspensif.

La sénatrice McCoy : Je ne sais pas par où commencer. Tout d'abord, je vous remercie de votre présence. Les perspectives que vous apportez sont très intéressantes. J'hésite à aborder le sujet du veto suspensif sans parler de la ribambelle de conventions parlementaires dont nous disposons et dont nous nous sommes servis régulièrement depuis 150 ans. Je ne vais pas m'aventurer de ce côté, mais j'aimerais toutefois parler des idées que Mill a lancées concernant la possibilité d'exercer un contrôle

not the tyranny of the majority that the House of Commons might impose but on a majority that a single group might impose within the Senate.

I find it interesting that our academic observers have not put their minds to this point, although you do seem to be, Professor Whyte, endorsing the idea of having more than just two caucuses in the Senate. Would you be expanding on that to say we should at least have a minimum of three groups, not one of which should have an absolute majority? This would have in some respects a mediating effect on the tyranny of the majority. It would certainly be an incentive for discussions and perhaps negotiations, which then become the conciliative approach that you suggest is a very healthy thing for politicians to have. It would also allow for a greater diversity of views, all of which would be incorporated in the upper chamber?

Mr. Whyte: When I say “caucuses,” I actually somehow envision people joining the Senate with a kind of mission. Perhaps one of them might be constitutional self-determination and modernization. “I’m going to be in the Senate. I’m going to see if we can’t make the structure of Canadian governments a little more responsive to the changing nature of politics, parties and democracy in the world.” Others might say, “I really want to be part of a caucus which brings back the value of social democracy, maybe not a particularly virulent form of it, but at least the idea that there is a place for public ownership and public services. That’s how I want to orient my work here.” Others might say, “I want to orient my work toward Canada as a global player. The globe needs Canada’s help. We should figure out how to do that without killing ourselves and being ineffective.”

There would also be caucuses which are Liberal, NDP, Conservative or Green. Maybe especially Green; maybe we need a caucus to say we’re dying soon unless we do something. That would have been a good thing to have said quite a bit. When people come to the Senate it would be fine for them to find a group of people who do other things, to do everything they’re supposed to but actually focus very much on being present to speak to interests which don’t get enough official recognition such as environment and mental health.

There are too many issues to have a caucus for every issue. You have to find some way of conceptualizing that, but I think that senators should find groups when they join to become an effective voice because there are enough of them, because there are 10 of them or something and they can be relied on to raise that perspective both in policy development processes and in

démocratique sur la tyrannie de la majorité. J’aimerais toutefois en parler dans un contexte légèrement différent. En effet, je ne ferai pas référence à la tyrannie de la majorité que pourrait imposer la Chambre des communes, mais plutôt à celle que pourrait imposer un groupe particulier au sein du Sénat.

Je trouve intéressant que nos observateurs des milieux universitaires ne se soient pas creusé les méninges à ce sujet, même si vous, monsieur Whyte, semblez souscrire à l’idée d’avoir plus de deux caucus au Sénat. Pourriez-vous nous en dire un peu plus long à ce sujet, nous dire pourquoi nous devrions en avoir au moins trois et pourquoi nous devrions veiller à ce qu’aucun d’eux n’ait la majorité absolue? À certains égards, cela pourrait avoir un effet atténuant sur la tyrannie de la majorité. En outre, cette répartition aurait un effet stimulant sur les discussions et, peut-être, sur les négociations. On encouragerait en cela l’attitude de conciliation dont vous vantez les mérites en affirmant qu’il s’agit d’une attitude très saine à avoir pour les politiciens. Enfin, cela permettrait à une plus grande diversité d’opinions de se faire entendre au sein même de la Chambre haute.

M. Whyte : Lorsque j’utilise le terme « caucus », je me fais l’idée de gens qui viennent au Sénat avec une sorte de mission. Il pourrait s’agir de l’autodétermination et de la modernisation sur le plan constitutionnel. « Je vais siéger au Sénat. Je vais voir s’il est possible de faire en sorte que la structure des gouvernements canadiens soit un peu mieux en mesure de s’adapter à la nature changeante de la politique, des partis et de la démocratie dans le monde. » D’autres diront plutôt : « Je veux absolument faire partie d’un caucus qui cherchera à remettre les valeurs de la social-démocratie à l’ordre du jour, peut-être pas dans une forme virulente, mais, à tout le moins, dans une forme qui défendra la propriété publique et les services publics. Voilà comment je compte orienter mon travail au Sénat. » D’autres tiendront ce discours : « Je veux axer mon travail sur la place qu’occupe le Canada sur la scène internationale. La planète a besoin de l’aide du Canada. Nous devrions essayer de trouver comment nous pourrions offrir cette aide sans y laisser nos vies et sans pêcher par inefficacité. »

Il y aurait aussi des caucus libéraux, néo-démocrates, conservateurs et verts. Un caucus vert serait particulièrement nécessaire; il nous faut un caucus pour dire que nous allons mourir si nous ne faisons rien. Il aurait été bon que quelqu’un martèle cette idée. Lorsque les gens arrivent au Sénat, ce serait une bonne chose s’ils y trouvaient un groupe de gens qui font autre chose, qui font tout ce qu’ils sont censés faire, mais qui s’efforcent aussi d’être présents concrètement pour discuter d’enjeux qui n’obtiennent pas toute la reconnaissance officielle qu’ils devraient obtenir, comme c’est le cas pour l’environnement et la santé mentale.

Il y a trop d’enjeux pour avoir un caucus pour chacun d’eux. Il faut trouver une façon de conceptualiser cette dynamique. Je crois que les sénateurs devraient se joindre à des groupes afin d’avoir une voix qui porte. Le fait d’être 10 au sein d’un groupe — c’est un exemple — serait suffisant pour qu’on puisse compter sur eux pour défendre un point de vue donné, tant pour l’élaboration des

legislative approval. I don't know if that's responsive but I see the caucuses as animating the policy awareness and the policy debate of the Senate.

Senator McCoy: That's fair enough. I see the direction of your thinking and perhaps I'll pursue my thoughts with you off line, because I think we need more of our intellectuals discussing different types of abusive power that can happen within an institution and how we might mitigate against it.

I'm thoroughly delighted to hear you talk about the policy role. This is perhaps boastful of me but I shall say it anyway. I was struck with the same thought when I first arrived here and in fact created a whole section on my website called "Brains Trust," because I do believe the Senate has in its history played that very role for Canada. Going forward, we need to be discussing and putting forward possible solutions to the critical issues that face Canada in the 21st century. I certainly endorse that.

Mr. Whyte: I know the Senate is active in policy. I know that it has committees and it works hard on policy. I'm not saying I've invented some new function for the Senate. I'm trying to expand it. What I worry about in the country is that policy is so driven by government agenda. The policy needs of the nation actually exist outside the government's agenda a lot of times, and the Senate could say there's something missing in the way we're conceiving our challenges.

Senator McCoy: That's right. That's what we should be doing.

Mr. Dodek: I'm concerned about attempts to try to take the politics out of the Senate or to take the politics out of what is inherently a political institution. I am not the type of person who thinks that political parties or belonging to political parties is bad and that we should scrap political parties in the Senate.

You can have a tyranny of the majority through association with political parties. You can have a tyranny of the majority through an association of caucuses. The more and more reforms attempt to create an institution populated by independents, and the more and more they are told that the body is independent, a real tension is created with the constitutional role of the Senate as a complementary legislative chamber. The idea of taking the politics out of the Senate, to me, is one that is highly problematic.

Senator McCoy: If I may just piggyback on that, I did not refer to political parties. People at this table are bored with my saying I'm a fan of political parties. It's my background. I was talking about the number of caucuses or the number of parliamentary groups of whatever ilk. If I gave you a different impression, I apologize, because I certainly wasn't headed in that direction at all.

politiques que pour les approbations législatives. Je ne sais pas si cela vous éclaire, mais j'estime que les caucuses devraient stimuler les débats stratégiques au Sénat et permettre aux membres de s'ouvrir aux politiques.

La sénatrice McCoy : Très bien. Je vois où vous voulez en venir. Je vous ferai peut-être valoir mon point de vue « hors ligne », car je crois qu'il faudrait qu'un plus grand nombre de nos intellectuels discutent des différents types d'abus de pouvoir qui peuvent exister et des façons de nous en prémunir.

Je suis tout à fait ravie de vous entendre parler du rôle stratégique. Or, je vais peut-être avoir l'air de me vanter, mais je vais le dire quand même. J'ai eu la même idée que vous lorsque je suis arrivée ici. J'ai d'ailleurs consacré une section complète de mon site web à cela — la section s'appelle « Brains Trust » —, car je suis convaincue que le Sénat a joué exactement ce rôle pour le Canada au cours de son histoire. Pour la suite des choses, il nous faudra discuter et proposer des solutions aux graves problèmes auxquels le Canada devra faire face au cours du XXI^e siècle. Je suis tout à fait d'accord avec vous à cet égard.

M. Whyte : Je sais que le Sénat est actif sur le plan des politiques. Je sais qu'il a des comités et que ces comités font un travail considérable à cet égard. Je ne prétends pas avoir trouvé quelque nouvelle fonction pour le Sénat. J'essaie d'étendre son champ d'action. Ce qui m'inquiète, c'est que les politiques sont trop assujetties au programme du gouvernement. Bien souvent, les besoins stratégiques d'une nation existent à l'extérieur du programme du gouvernement. Dans cette optique, le Sénat pourrait être appelé à signaler les lacunes dans l'idée que nous nous faisons des défis à relever.

La sénatrice McCoy : C'est exact. C'est ce que nous devrions faire.

M. Dodek : Je crains les efforts déployés pour bouter la politique hors du Sénat ou pour sortir la politique de ce qui est, de façon inhérente, une institution politique. Je ne suis pas de ceux qui disent que les partis politiques ou le fait d'appartenir à un parti politique sont une mauvaise chose, et que nous devrions sortir les partis politiques du Sénat.

La tyrannie de la majorité peut s'exercer par association avec des partis politiques. Elle peut aussi s'exercer par l'association de caucus. Plus les réformes tendent à créer une institution peuplée d'indépendants, plus ces indépendants se font dire que cette institution est indépendante, plus la tension monte quant au rôle constitutionnel du Sénat en tant que Chambre législative complémentaire. L'idée de dépolitiser le Sénat est à mon sens très problématique.

La sénatrice McCoy : Si vous me le permettez, je tiens à préciser que je ne parlais pas des partis politiques. Les gens qui sont autour de cette table sont fatigués de m'entendre dire que je suis très favorable aux partis politiques. Cela fait partie de ce qui m'a formée. Je voulais parler du nombre de caucus ou du nombre de groupes parlementaires attachés à telle ou telle idée. Si je vous ai induit en erreur, je m'en excuse, car je ne cherchais absolument pas à aller dans cette direction.

Senator Eggleton: Picking up on that, I'd be interested in hearing whether you think there should be a caucus called the official opposition. We no longer have a caucus called the government caucus. We have a government representative. It would be interesting to hear how you feel about that.

The main thing I want to ask you about or pick up on is the suspensive veto issue. I tend to agree with Senator Joyal on the matters he raises with respect to it, and I want to ask you about an alternative approach instead of a suspensive veto. I think with a suspensive veto you could run the clock and not pay attention to what could be some very sound amendments coming from the Senate.

There are two pieces of legislation we've dealt with in the past year which perhaps are illustrative. A year ago we had the assisted dying bill. We suggested several amendments, some of which were agreed to by the House of Commons but some of the main amendments, particularly those respecting our view of the constitutional aspect and addressing the Supreme Court decision, were not accepted. They came back with a memo and said they would like us to agree to some limited changes but not the big ones that we had asked for. The Senate decided, perhaps considering it to be a complementary role, to go along with that, and so the Senate did adopt it.

We dealt with another bill a few months ago respecting the RCMP. I can't remember all the aspects of it. It had to do with a union. We found that to be particularly flawed, so we made numerous amendments and sent it back. They have yet to respond to it. I'm not sure what that's all about. Maybe they have other things that they want to deal with. If we had a six-month suspensive veto, we could be close to six months being up. On that basis they could put it into effect and ignore all the things we sent back to them.

Wouldn't it be a better solution if we had some sort of a coordinating mechanism, some sort of a committee that attempts to deal with outstanding issues to prevent going back and forth too many times? Perhaps that might be a better solution to a suspensive veto. I'd be interested in hearing your comments about that and throwing in your thoughts about an official opposition caucus.

Mr. Dodek: Let me speak to the two examples that you gave. First of all, from my perspective as someone observing, studying and writing about the parliamentary process, the assisted dying legislation was a positive example of the two chambers listening to each other and working together. It would be excellent if all bills worked like that, but it is just one example. On the second example of the RCMP, that's still unclear.

Le sénateur Eggleton : Je vais saisir la balle au bond pour vous demander si vous croyez qu'il devrait y avoir un caucus qui s'appellerait « opposition officielle ». Il n'y a plus de caucus du gouvernement. Nous avons un représentant du gouvernement. Il serait intéressant de connaître votre point de vue à ce sujet.

Cependant, la grande question sur laquelle je voulais vous entendre, c'est celle du veto suspensif. J'aurais tendance à être du même avis que le sénateur Joyal à cet égard, et j'aimerais savoir ce que vous penseriez d'utiliser une alternative au veto suspensif. Avec le veto suspensif, je crois que la Chambre pourrait laisser tourner l'horloge et ne pas prêter attention à ce qui pourrait être de très bons amendements en provenance du Sénat.

Au cours de la dernière année, nous avons traité de deux mesures législatives qui pourraient peut-être illustrer mon propos. Il y a un an, nous avons été saisis du projet de loi sur l'aide médicale à mourir. Nous avons proposé plusieurs amendements. La Chambre des communes en a retenu quelques-uns, mais certains des plus importants ont été rejetés, notamment ceux qui s'accordaient avec notre point de vue quant aux aspects constitutionnels et à la décision de la Cour suprême. La Chambre est revenue avec une note de service nous informant qu'elle aimerait que nous acceptions certaines modifications mineures, mais pas les principaux amendements que nous avions demandés. Croyant peut-être que c'était son rôle « complémentaire » de le faire, le Sénat a acquiescé à cette demande et a donné son aval à l'adoption du projet de loi.

Il y a quelques mois, nous avons été saisis d'un autre projet de loi qui, cette fois, concernait la Gendarmerie royale du Canada, la GRC. Je ne me souviens pas de tous les aspects dudit projet de loi, mais je sais que cela avait à voir avec un syndicat. Nous avons trouvé ce projet de loi particulièrement bancal, alors nous y avons apporté de nombreux amendements, puis nous l'avons renvoyé à la Chambre. La Chambre n'a pas encore donné sa réponse. Je ne sais pas exactement de quoi cela dépend. Ils veulent peut-être se concentrer sur d'autres choses. Si nous avions eu un veto suspensif, nous arriverions à près de six mois de délai. Voyant cela, la Chambre aurait donc pu adopter le projet de loi sans égard pour tous les amendements que nous avons proposés.

Une meilleure solution ne serait-elle pas d'avoir une sorte de mécanisme de coordination, un peu comme un comité qui serait chargé de voir aux questions en suspens afin d'éviter un trop grand nombre d'allers-retours? Ce serait peut-être une meilleure solution qu'un veto suspensif. J'aimerais vous entendre là-dessus ainsi qu'au sujet d'un caucus de l'opposition officielle.

M. Dodek : Permettez-moi de vous parler des deux exemples que vous avez donnés. Tout d'abord, de mon point de vue d'observateur du processus parlementaire — processus que j'étudie et au sujet duquel j'écris —, la loi sur l'aide médicale à mourir est un exemple positif des deux Chambres qui s'écoutent l'une l'autre et qui travaillent ensemble. Ce serait merveilleux si tous les projets de loi recevaient le même traitement, mais ces

Your suggestion of having some coordinating body, whether it's a joint committee or a standing committee of both houses, is an excellent suggestion. To the extent that whenever we are able to have joint committees of the two houses, having members from the two houses enriches the parliamentary process and the democratic process.

As an academic I think that you could play out the assisted dying. The senators chose ultimately to defer to the democratic will of the House of Commons on their decision to accept some amendments from the Senate but reject others. Some senators disagreed with that.

What would have happened if enough senators stood on principle and felt the bill was still flawed? What would have happened if then the government was out of time with the Supreme Court's ruling?

That process worked I think because of principle, goodwill and communications between the two houses of Parliament and the government's acceptance and participation in that. I don't think that may always be the case.

Mr. Whyte: On the first question, yes, of course, there can be a caucus called official opposition. That's the beauty of caucuses. There can be a caucus purpose around which senators gather. It is not established. It is not as if there must be an official opposition caucus, but one would think there often would be much more than there would be a government caucus. The government caucus somehow is a less pressing need than the official opposition caucus is likely to be in a democracy because we honour organized and effective opposition. I hope we do. Yes, there is an official opposition caucus, if people sign up for it.

One of the problems is that the House of Commons in these situations is responding to what they think the traffic will bear in the population. My guess is senators give that some respect at the end of the day, if only on the basis that they are not in the business of trying to gauge that accurately. I'm sure senators aren't saying, "I'm totally dumb about that." I'm sure they are saying that they have a sense of the public sentiment too.

The House of Commons has something on the line that you don't. I'm sure that is at work. It would mean that senators would compromise when in a more perfect world or a world of a better understanding of balance it wouldn't happen. It's very democratic when senators defer to the Commons idea that there is too much opposition to go this far with dying or unions.

exemples ne sont pas légion. Concernant le deuxième exemple que vous avez donné, celui sur la GRC, disons que les choses ne sont pas encore tout à fait claires.

Votre idée d'avoir un organe de coordination — que ce soit un comité mixte ou un comité permanent pour les deux Chambres — est une excellente proposition. Le fait de réunir des membres des deux Chambres sur un même comité enrichit le processus parlementaire et le processus démocratique, et c'est quelque chose qui devrait être encouragé.

En tant qu'universitaire, je crois que vous pourriez imaginer ce que cela aurait donné pour l'aide médicale à mourir. En fin de compte, les sénateurs ont choisi de se plier à la volonté démocratique de la Chambre des communes et à sa décision d'accepter certains amendements proposés par le Sénat, mais d'en rejeter d'autres. Certains sénateurs n'étaient pas d'accord avec cela.

Que serait-il arrivé si un nombre suffisant de sénateurs s'étaient tenus debout pour soutenir que le projet de loi était toujours boiteux? Que serait-il arrivé si, à cause de cela, le gouvernement avait manqué de temps pour se conformer à la décision de la Cour suprême?

Je crois que ce processus a fonctionné à cause du principe, à cause de la bonne volonté des intervenants et à cause de la communication entre les deux Chambres, tout cela avec le cautionnement et la participation du gouvernement. Je ne crois toutefois pas que cela pourra toujours se dérouler de cette façon.

M. Whyte : Pour ce qui est de la première question, ma réponse est oui, bien entendu. Il pourrait y avoir un caucus qui s'appellerait l'opposition officielle. C'est là toute la beauté des caucuses. Les sénateurs peuvent se regrouper en fonction des intentions des différents caucuses. Il n'y a rien d'établi. Je ne dis pas qu'il faut absolument qu'il y ait un caucus de l'opposition officielle, mais l'on pourrait croire qu'il y aurait souvent plus de raisons d'en avoir un que d'avoir un caucus du gouvernement. En démocratie, un caucus du gouvernement est en quelque sorte un besoin moins pressant qu'un caucus de l'opposition officielle parce que nous tenons à ce que l'opposition soit organisée et efficace. Du moins, c'est ce que j'espère. Oui, il y aura un caucus de l'opposition officielle, pour peu que les gens y souscrivent.

Dans ces situations, l'un des problèmes c'est que la Chambre des communes répond en fonction de ce qu'elle croit que la population pourra accepter. En fin de compte, je crois que les sénateurs vont réfléchir à cela, si ce n'est que pour réaliser qu'ils ne sont pas vraiment en mesure de jauger ce sentiment avec exactitude. Je suis certain que les sénateurs ne se disent pas : « Cette idée est à couper le souffle! » Je pense plutôt qu'ils diront qu'ils doivent aussi tenir compte de l'opinion publique.

La Chambre des communes a quelque chose en cours que vous n'avez pas. Je suis convaincu que c'est en marche. Cela voudrait dire que les sénateurs seraient disposés à faire des compromis si, dans un monde parfait ou dans un monde où l'équilibre serait mieux compris, les choses ne devaient pas se passer comme prévu. C'est très démocratique lorsque les sénateurs se plient à l'idée de

It gets complicated. One wonders if an obligation can't be created. Once the Senate has formally informed the Commons that it is not going to pass the bill as it stands, there could be a parliamentary rule that there then must be constituted a Commons/Senate committee to discuss the differences of position and that they must report back to both on a consensus position.

That's difficult. Perhaps the two sides when they get to this committee won't actually get to a consensus position, but certainly one could write into the rule that they are duty bound to search for that to the highest level they can. It would create a fairly powerful momentum in the Commons. It would not let people wait the Senate out. It would not let the Commons ignore the points made.

I don't know ultimately how enforceable rules of houses of parliament are. What happens if someone screams emergency, the year is almost up and the Harper government didn't do anything? What happens if we have our back against the wall or something like that? I am making these up, of course. It wouldn't be a bad conference rule.

Senator Tkachuk: I want to address some of the same issues that Senator Joyal addressed. We come from political backgrounds. In my view bringing that to the Senate should be a positive. No one understands the democratic process more than people who belong to political parties that have knocked on doors in small-town Saskatchewan or in the different suburbs of Montreal or Vancouver and have talked to voters face to face.

I want to address the issue of the Senate power which you both raised. Right now it seems we're looking for a way to deal with the fact that some people are trying to eliminate the structure of political parties in the Senate, and so the whole idea of a veto, six months, and all this stuff. There is no one more attuned to our responsibility to elected members than people who belong to political caucuses.

The last bill that was defeated in 1993 was the Pearson airport bill. With a governing caucus which doesn't exist now, if they want to build that enough they use closure. We have a way to move government bills along without a problem, but at least what closure does is that it forces the party to justify what it's doing and then the people will decide whether that's a good decision, not someone else, in the actual democratic process.

By eliminating a government caucus you eliminate closure, so now everyone is looking for a way to move legislation along. They are saying, "Well, let's change the law so we can have a six-month veto and then we will get things passed." We have a way to move

la Chambre des communes selon laquelle il y aurait trop d'opposition pour aller aussi loin à propos des syndicats ou de l'aide à mourir.

Les choses se compliquent. On pourrait se demander s'il n'y aurait pas lieu de créer une obligation. Une fois que le Sénat a officiellement informé la Chambre des communes qu'il n'adoptera pas le projet de loi tel que présenté, il pourrait y avoir une règle parlementaire pour que soit constitué un comité mixte de la Chambre des communes et du Sénat qui serait chargé de discuter des différences entre les positions de chacun et d'arriver à une position consensuelle dont il ferait rapport.

C'est difficile. Peut-être que lorsqu'ils viendront au comité, les deux côtés n'arriveront pas à dégager un consensus, mais on pourrait stipuler dans le Règlement qu'ils sont tenus de prendre toutes les mesures nécessaires pour tenter de le faire. Cela aurait pour effet de donner un élan assez marqué aux Communes et de veiller à ce qu'on ne fasse pas fi du Sénat et des points qui y ont été soulevés.

J'ignore, au bout du compte, dans quelle mesure les règles des chambres du Parlement sont applicables. Qu'arrive-t-il si quelqu'un hurle qu'il y a urgence, que l'exercice est presque terminé et que le gouvernement Harper n'a rien fait? Que se passe-t-il si nous sommes au pied du mur ou quelque chose du genre? J'invente, bien sûr. Il ne s'agirait pas d'une mauvaise règle concernant les conférences.

Le sénateur Tkachuk : Je veux soulever certaines questions que le sénateur Joyal a abordées. Nous sommes issus de partis politiques. J'estime que c'est un avantage d'amener ce point de vue au Sénat. Personne ne comprend le processus démocratique mieux que les membres de partis politiques qui ont frappé aux portes des maisons dans des petites villes de Saskatchewan ou dans les diverses banlieues de Montréal ou de Vancouver pour parler aux électeurs en personne.

Je veux aborder la question du pouvoir du Sénat que vous avez tous les deux soulevée. À l'heure actuelle, il semble que nous cherchions une façon de composer avec le fait que certaines personnes essaient d'éliminer la structure des partis politiques au Sénat, donc l'idée d'un droit de veto, de six mois et tout cela. Personne n'est plus à l'écoute de notre responsabilité à l'égard des élus que les personnes membres de caucus politiques.

Le dernier projet de loi qui a été rejeté en 1993 a été le projet de loi sur l'aéroport Pearson. Avec un caucus gouvernant qui n'existe pas à l'heure actuelle, s'ils veulent susciter suffisamment d'appui, ils ont recours à la clôture. Nous avons une façon de faire avancer les projets de loi du gouvernement sans problème, mais la clôture a au moins pour effet de contraindre le parti à justifier ses actes, et les gens peuvent ensuite juger du bien-fondé de la décision, et personne d'autre, dans le cadre du processus démocratique.

En éliminant un caucus gouvernemental, on élimine la clôture, si bien que tout le monde cherche maintenant une façon de faire avancer les projets de loi. Ils disent : « Modifions la loi pour pouvoir avoir un droit de veto de six mois et ensuite nous

legislation along and always have had. Legislation doesn't die on the Order Paper in the Senate, except for private members' bills. Government bills don't.

I would like your comments on that, and just go from there.

Mr. Dodek: I agree with you on the value of political experience. Political experience should not be a requisite for appointment to the Senate and certainly should not be a disqualification. I share some of what I take to be your concerns about an attempt to create a post-political or a post-partisan Senate.

In terms of the Senate's power, and being attuned to the democratic will, I spoke a bit about omnibus bills. We can take a look back at how omnibus bills developed into the massive omnibus bills that exist today. Things that started at least 15 years ago now cover three different governments of two different political persuasions. We have to ask ourselves the democratic question: How did this come to be? Whether it's the House of Commons or the Senate as a complementary chamber of second thought, they cannot scrutinize a bill of several hundred pages, amending sometimes dozens of statutes. How did the House of Commons and the Senate allow this to happen?

You talk about the last government bill being defeated in 1993. The rise of the most egregious omnibus bills started in my estimation around 2004. There are a number of omnibus bills where the Senate should have said "wait" or "no." Perhaps that would have put the brakes on the process, perhaps not. It certainly would have created tension between the two chambers. That's an area where a suspensive veto could have slowed down the process in the way that Senate and the House of Commons have been utter failures on this.

To me, there is more opportunity and possibility to protect the democratic process in the Senate on the issue of omnibus bills than in the house.

Mr. Whyte: First, with a suspensive veto one thing is certain: The Senate will be more politically active, more visible and more engaged in the legislative process. It will not hesitate to refine bills, change bills or purge bills of deeply problematic elements. What will be the result of this action, I don't know, but it will be active. Under a good conciliation model that is probably good for Canada.

Second, I certainly am not speaking against government, opposition or party caucuses at all, but there are two things that are happening that have to be taken account of. There is the Justin Trudeau process and we now have senators whose interest in party identification is less or non-existent. There are likely to be more and more of a dominant force.

adopterons les projets de loi ». Nous avons une façon de faire avancer les projets de loi et nous l'avons toujours eue. Les projets de loi ne meurent pas au Feuilleton au Sénat, sauf ceux d'initiative parlementaire. Ce n'est pas le cas des projets de loi du gouvernement.

J'aimerais me prononcer sur ce point et continuer dans cette veine.

M. Dodek : Je suis d'accord avec vous en ce qui concerne la valeur de l'expérience politique. Elle ne devrait pas être un prérequis pour être nommé au Sénat et elle ne devrait certainement pas disqualifier un candidat. Comme j'ai cru comprendre que c'était votre cas, je me préoccupe aussi de la tentative de créer un Sénat post-politique ou post-partisan.

Pour ce qui concerne le pouvoir du Sénat et le fait d'être en phase avec la volonté démocratique, j'ai parlé brièvement des projets de loi omnibus. Nous pouvons revenir en arrière pour voir comment les projets de loi omnibus sont devenus les énormes projets de loi omnibudgétaires qui existent aujourd'hui. Les choses qui ont commencé il y a au moins une quinzaine d'années s'étendent maintenant sur trois gouvernements de deux différents partis. Nous devons nous poser la question démocratique suivante : comment cela est-il arrivé? Ni la Chambre des communes ni le Sénat, à titre de chambre complémentaire de second examen, ne peut examiner minutieusement un projet de loi de plusieurs centaines de pages qui modifie parfois des dizaines de lois. Comment la Chambre des communes et le Sénat ont-ils permis que cela se produise?

Vous parlez du dernier projet de loi du gouvernement qui a été rejeté en 1993. La montée des projets de loi omnibus les plus aberrants a commencé, selon moi, autour de 2004. Dans un certain nombre de cas, le Sénat aurait dû dire « attendez » ou « non ». Peut-être que cela aurait stoppé le processus et peut-être pas. Cela aurait certainement créé des tensions entre les deux Chambres. C'est un domaine où un veto suspensif aurait pu ralentir le processus, car le Sénat et la Chambre des communes ont échoué entièrement à cet égard.

À mon sens, il y a plus d'occasions et de possibilités de protéger le processus démocratique sur la question des projets de loi omnibus au Sénat qu'à la Chambre.

M. Whyte : Premièrement, avec un veto suspensif, une chose est certaine : le Sénat sera plus actif au plan politique, plus visible et plus engagé dans le processus législatif. Il n'hésitera pas à peaufiner les projets de loi, à les modifier ou à en éliminer des éléments profondément problématiques. J'ignore ce que donnera cette mesure, mais elle sera active, et ce, dans le cadre d'un bon modèle de conciliation qui profitera probablement au Canada.

Deuxièmement, je ne veux pas critiquer le gouvernement, l'opposition ou les caucus des partis, mais il faut tenir compte de deux choses qui se passent. Il y a le processus de Justin Trudeau, et nous avons maintenant des sénateurs qui sont moins intéressés — voir pas du tout — à s'identifier à un parti. Il est probable qu'ils soient de plus en plus nombreux et qu'ils dominent.

You have to construct a participation model in Senate business which allows people to be inside the Senate in all its functions, not just in the chamber but on committees and organizing themselves together to be effective as a group. The Trudeau model is creating an imperative to create a structure for Senate participation, which an exclusively party model doesn't satisfy.

Third, I don't know whether I'm serious, but political parties are going. Humans are not connecting politically to each other through parties. This would be the rest of the morning if we talked about that phenomenon so I'll quit.

Senator Tkachuk: I have tons of them, but I understand there are 20 of us here.

The Chair: We have time.

Senator Tkachuk: I'm trying to be a good soldier.

Senator Gold: It's a real pleasure to have you here with us. I have two quick questions: one for Professor Dodek and one for Professor Whyte.

For Professor Dodek, would you comment on the use of time limits at various stages of the legislative process, whether it's second reading or within committee? En petits crochets, I tend to share the views already expressed by Senator Joyal and others about veto versus suspensive veto. Nonetheless, as a relative newcomer to the Senate many of our colleagues sometimes get frustrated with the length of time that things take and the lack of debate in real time because things get put off. Do you have any comments about that?

For Professor Whyte, with regard to partisanship in the Senate, I think both of you made the point that the Senate is complementary to the House of Commons and that whatever else we do we shouldn't be an echo chamber of the electoral partisanship in the House of Commons. That's not what our primary job is. How do you reduce, if not eliminate in the Senate, the temptation or tendency for us to sometimes feel like we're just carrying into the chamber the partisanship of the House of Commons? Is there some way to deinstitutionalize the level of partisanship that doesn't belong in the Senate?

I'm not talking about political caucuses or any of that, as Senator McCoy properly underlined.

Mr. Dodek: My answer to your question may go back to your question to Professor Whyte. I have spent much more time looking at and sitting in on debates of the House of Commons than debates of the Senate. My experience for three years listening to and sitting through debates of the Ontario legislature made me deeply sad about our legislative process. Certainly with the Ontario legislature and with the House of Commons, the quality of the debate in my mind was very low and very disappointing. People tended to be reading from script, reading from remarks

Vous devez construire un modèle de participation dans les affaires du Sénat qui permette aux gens d'entrer à l'intérieur de toutes les fonctions sénatoriales, pas seulement en chambre, mais aussi aux comités, et de s'organiser pour être efficaces en groupe. Le modèle Trudeau fait en sorte qu'il soit impératif de créer une structure de participation au Sénat, auquel un modèle exclusivement fondé sur les partis ne répond pas.

Troisièmement, je ne sais pas si je suis sérieux, mais les partis politiques disparaissent. Les humains ne créent pas de liens politiques entre eux par le truchement de partis. Nous en aurions pour le reste de la matinée à discuter de ce phénomène, alors je vais m'arrêter là.

Le sénateur Tkachuk : J'ai des tonnes de questions à poser, mais je crois comprendre que nous sommes 20 ici.

Le président : Nous avons le temps.

Le sénateur Tkachuk : J'essaie d'être un bon soldat.

Le sénateur Gold : C'est un véritable plaisir de vous accueillir aujourd'hui. J'ai deux questions brèves à poser : une à M. Dodek et une à M. Whyte.

Monsieur Dodek, pourriez-vous vous prononcer sur l'utilisation de limites de temps à divers stades du processus législatif, qu'il s'agisse de la deuxième lecture ou des délibérations des comités? Entre parenthèses, j'ai tendance à abonder dans le même sens que le sénateur Joyal et d'autres en ce qui concerne le veto par rapport au veto suspensif. Quoi qu'il en soit, moi qui suis relativement nouveau au Sénat, j'ai remarqué que nombre de nos collègues se plaignent parfois du temps que les choses prennent et du manque de débats en temps réel à cause des reports. Avez-vous quelque chose à dire là-dessus?

Monsieur Whyte, en ce qui concerne la partisanerie au Sénat, je pense que vous avez tous les deux fait valoir que le Sénat complète la Chambre des communes et quoi que nous fassions d'autre, nos actions ne devraient pas refléter la partisanerie électorale à la Chambre des communes. Ce n'est pas notre rôle principal. Comment faire pour réduire, sinon éliminer, la tentation ou la tendance au Sénat d'estimer parfois que nous ne faisons que reproduire à la Chambre haute la partisanerie de la Chambre des communes? Y a-t-il moyen de désinstitutionnaliser le niveau de partisanerie qui n'a pas sa place au Sénat?

Je ne parle pas des caucus politiques ou de quelque chose du genre, comme la sénatrice McCoy l'a souligné à juste titre.

M. Dodek : Ma réponse à votre question pourrait nous ramener à la question que vous avez posée à M. Whyte. J'ai passé beaucoup plus de temps à étudier et à observer les débats à la Chambre des communes que ceux au Sénat. Les trois années que j'ai passées à écouter les débats de l'Assemblée législative de l'Ontario et à y assister m'ont fait beaucoup de peine pour notre processus législatif. À mon sens, la qualité des débats à l'Assemblée législative de l'Ontario et à la Chambre des communes était médiocre et très décevante. Les gens avaient

crafted by others. I don't think that more was better in terms of the lack of time limits at least for the House of Commons and the Ontario legislature.

The beauty of time limits, whether it's in court or in class or in a legislative chamber or in a committee, is that it forces people to focus and make their points more succinctly. The danger is trying to steamroll through legislation or particular initiatives. If there is a balance, it can be a good thing. Imposing time limits just to get something done can be a bad thing. How you accomplish that, I don't know. Hopefully Professor Whyte has the answer.

Senator Tkachuk: You can always go to the Kremlin, Cuba or Venezuela. They don't have any partisanship. There are lots of places where there is no partisanship.

Mr. Whyte: I think the partisanship issue is serious. It's wrong to say it's only a function of appointing out of loyalty, party debt or party reward and that strong party involvement leads to partisanship. I think there is some tendency for that and it's not useful to say all that because in any group alliances develop.

If you're in the Senate and alliances develop, they will not develop around whether you like Toronto or Montreal. They will develop around who in government and who in opposition you are most aligned with, so you will grow partisan. You will become identified with a certain ideology or a certain view. Even all the Trudeau decenters will locate themselves within positions that have party resonance, for sure. Parties and partisanship will be there.

What's the answer? If all that is happening in the Senate is that people are acting as stalking horses for the government or for the opposition to score points, the cosmetic answer is that they should stop because nobody is paying attention anyway. I am not saying no one is paying attention to the Senate. No one is paying attention except in a negative attention to that. It's a bad public relations move to connect yourself in a clever way with party loyalty.

What to do about it more generally? I'm banking on the leavening effect of caucuses that aren't tied to parties and those people making contributions. They will be situated for sure around parties but without the premium of loyalty that could be a model for people talking to the issue, for people exploring, and for people trying to say why it is a bad idea, why it violates the Charter.

I guess I'm hoping for a leavening of senators who have a passion for some kind of policy integrity. Is the implication that you don't hear? I'm not saying that. I think the Senate is fine. The change that is happening is an international change and a social

tendance à lire des textes, des remarques rédigées par d'autres. Je ne pense pas qu'il était avantageux d'avoir des limites de temps plus longues, du moins à la Chambre des communes et à l'Assemblée législative de l'Ontario.

Le bon côté des limites de temps, que ce soit en cour, en classe, dans une assemblée législative ou en comité, est qu'elles forcent les gens à se concentrer et à présenter des arguments de façon encore plus succincte. Le danger est d'essayer de faire adopter des mesures législatives ou des initiatives particulières à toute vitesse. Un équilibre peut être une bonne chose. Il peut être désavantageux d'imposer des limites de temps simplement pour mener quelque chose à bien. J'ignore comment on peut y arriver. J'espère que M. Whyte a la réponse.

Le sénateur Tkachuk : Vous pouvez toujours aller au Kremlin, à Cuba ou au Venezuela. Il n'y a aucune partisanerie, comme à bien d'autres endroits.

M. Whyte : Je pense que la question de la partisanerie est sérieuse. On a tort de dire que les candidats ne sont nommés que par loyauté, par gratitude de la part d'un parti ou pour être récompensés et qu'une participation active auprès d'un parti mène à la partisanerie. Je pense qu'on a tendance à le faire et qu'il n'est pas utile de dire tout cela, car des alliances se forment dans tous les groupes.

Si vous êtes au Sénat et que des alliances se forment, ce ne sera pas autour de la question de savoir si vous aimez Toronto ou Montréal, mais plutôt celle de savoir aux idées de qui au gouvernement et à l'opposition les vôtres correspondent le mieux, si bien que vous deviendrez partisan. Vous commencerez à vous identifier à une certaine idéologie ou à un certain point de vue. Même tous les candidats non affiliés que M. Trudeau a nommés se cantonneront dans des positions qui sont celles des partis, c'est clair. Les partis et la partisanerie seront présents.

Quelle est la réponse? Si tout ce qui se passe au Sénat est que les gens servent au gouvernement ou à l'opposition à marquer des points, la réponse superficielle est qu'ils devraient arrêter, car personne ne porte attention de toute façon. Je ne dis pas que personne ne fait attention au Sénat. Personne ne le fait à moins que ce soit pour accorder une attention négative. C'est une mauvaise manœuvre sur le plan de relations publiques de vous associer habilement aux membres loyaux du parti.

Que faire à cet égard en général? Je mise sur l'effet stimulant des caucus qui ne sont pas associés à des partis et sur les contributions que ces gens feront. Ils seront en périphérie des partis, c'est clair, mais sans devoir payer le prix de la loyauté et ils pourraient servir de modèle aux gens qui discutent de la question, à ceux qui explorent, et à ceux qui essaient de dire pourquoi c'est une mauvaise idée et pourquoi elle viole la Charte.

Je suppose que j'espère que quelque chose viendra stimuler les sénateurs passionnés d'un certain type d'intégrité politique. Cela implique-t-il que vous n'entendiez pas? Ce n'est pas ce que je dis. Je pense que le Sénat se porte bien. Le changement qui s'opère est

change. It is actually a great opportunity to bring policy discourse, and I'm going to use the word again, into a more conciliatory frame, possibly.

Senator McIntyre: Professor Dodek, before I ask you a question, I draw your attention to the last four lines in the second paragraph of page 2 of your submission:

To be direct, if the Senate does not deal forcefully and quickly with malfeasance and adopt and enforce the highest standard of ethics, I do not believe that it will ever be able to successfully exercise its functions as a complementary legislative chamber within the Parliament of Canada.

In the four years I've been in the Senate these four lines are music to my ears. I congratulate you for that, because I wholeheartedly agree with you.

Your submission consists of four points. In the fourth point you deal with the scrutiny of private members' bills. As you have indicated, private members' bills are not subjected to the same scrutiny as government legislation, mainly because of the Canadian Bill of Rights and the Department of Justice Act.

There is no question that a senator who wishes to sponsor a bill has his or her work cut out. Under normal circumstances government legislation takes over. The end result is that the private member's bill dies on the Order Paper. Either it dies on the Senate Order Paper or it dies on the House of Commons Order Paper, which brings me to my question.

How can the Senate work effectively with the House of Commons in its consideration of Senate public bills? Should the Senate treat private member bills differently from government legislation or simply say, "No, it's a private member's bill; I believe in it," and force its way through? Could I have your thoughts on that, please?

Mr. Dodek: As I have said, because a private member's bill hasn't gone through the same vetting process that government bills have or are supposed to go through, then it's an opportunity and I would say a responsibility for the Senate to apply more exacting scrutiny to them.

There is a concern or a tension about not wanting, for want of a better word, to kill private members' bills through delay because they are already subject to less priority than government bills. However, effectively we have a system of responsible government where the government is responsible to the House of Commons and the government prepares most legislation. It is the job of the House of Commons to scrutinize, pass and amend that legislation for the complementary role of the Senate.

We do not have an American congressional system where every senator is a super legislator. That is simply not our system. I am less sympathetic in a sense constitutionally to the idea that we

un changement international et social. C'est, en fait, une excellente occasion d'amener le débat politique — et je vais utiliser le mot encore une fois — dans un cadre potentiellement plus conciliant.

Le sénateur McIntyre : Monsieur Dodek, avant de vous poser une question, j'attire votre attention sur les quatre dernières lignes du deuxième paragraphe à la page 2 de votre présentation :

Pour être franc, si le Sénat ne règle pas énergiquement et rapidement les actes répréhensibles qui lui ont été reprochés et s'il n'adopte pas et ne fait pas respecter les normes de déontologie les plus rigoureuses possible, je ne pense pas qu'il réussira à exercer adéquatement son rôle de Chambre législative complémentaire au sein du Parlement du Canada.

Après mes quatre années au Sénat, ces quatre lignes sont pour moi une douce mélodie. Je vous félicite de l'avoir dit, car je suis entièrement d'accord avec vous.

Votre exposé s'articule autour de quatre points. Au quatrième point, vous parlez de l'examen des projets de loi d'initiative parlementaire. Comme vous l'avez souligné, ces projets de loi ne sont pas soumis au même examen que les projets de loi du gouvernement, principalement en raison de la Déclaration canadienne des droits et de la Loi sur le ministère de la Justice.

Il est indéniable qu'un sénateur ou une sénatrice qui souhaite parrainer un projet de loi a du pain sur la planche. Normalement, les projets de loi du gouvernement l'emportent, si bien que les projets de loi d'initiative parlementaire meurent au Feuilleton, au Sénat ou à la Chambre des communes, ce qui m'amène à ma question.

Comment le Sénat peut-il travailler efficacement avec la Chambre des communes dans le cadre de l'examen des projets de loi d'intérêt public du Sénat? Le Sénat devrait-il traiter les projets de loi d'initiative parlementaire différemment des projets de loi ministériels ou simplement dire : « Non, il s'agit d'un projet de loi d'initiative parlementaire et j'y crois », et le faire passer de force? Pourriez-vous me donner vos vues à ce sujet?

M. Dodek : Comme je l'ai mentionné, étant donné qu'un projet de loi d'initiative parlementaire n'a pas été soumis au processus d'approbation auquel les projets de loi du gouvernement sont ou doivent être soumis, le Sénat a l'occasion, et je dirais la responsabilité, de les soumettre à un examen plus rigoureux.

On s'inquiète, si l'on peut dire, de tuer les projets de loi d'initiative parlementaire à cause des délais, car ils sont déjà moins prioritaires que les projets de loi du gouvernement. Cependant, dans les faits, nous avons un système de gouvernement responsable dans lequel le gouvernement rend des comptes à la Chambre des communes et élabore la plupart des mesures législatives. C'est à la Chambre des communes qu'il revient d'examiner rigoureusement, d'adopter et de modifier ces mesures législatives pour le rôle complémentaire du Sénat.

Nous n'avons pas de système de type Congrès américain dans lequel chaque sénateur est un super législateur. Notre système n'est tout simplement pas comme cela. Je suis, dans un sens,

may be delaying and perhaps killing private members' bills through neglect or through more exacting scrutiny. The main job of the House of Commons and Senate is to consider, review, amend, vote on, and in most cases ultimately pass government legislation. Private members' bills are a secondary aspect of that.

That's not to say that there aren't great ideas, important public policy measures that come out through private members' bills, but that is decidedly a secondary or tertiary function for both houses of Parliament.

Senator Gagné: Professor Whyte, you mentioned in your presentation that the Senate should strive to become a highly valuable policy engine for Canada. I would like to come back to this policy role.

To play this highly valuable policy role, what should we be focusing on? How do we achieve this? Is it a question of rethinking our committee structure and the mandates of those standing committees? Is it a question of investing in quality research or, as you mentioned, should we be investing in research or be guided by the experts through the committees? I would like to hear from you on that.

Mr. Whyte: In truth, I don't have a good sense of the extent to which the Senate has undertaken an independent policy agenda and ventured out into the policy world. The one example that I know about is the Kirby commission on health care. That was an extremely highly observed Senate-initiated process, perhaps because it chose to lock horns with Romanow, which maybe helped it and probably didn't help Romanow.

I actually have that kind of thing in mind. I talk about two different structures, the caucuses being one, and I talk about policy envelopes, which is the word I would use. There are policy envelopes that senators attach themselves to when they become senators. Then they think about what questions need to be addressed.

I'm envisaging a Senate that is developing an administrative arm of its own on policy, or individual committees developing an administrative arm on its own. Unfortunately, that does take a budget. The thing that needs to happen in policy is listening, and listening doesn't happen in this room. It happens all across the nation and that takes time and money when you should be here doing the legislative thing.

I really am in favour of the Senate saying, "We should open the doors to people to talk to us about their ideas about what the governments of Canada and the private sector of Canada should be doing about climate. We should be issuing a statement that is based on what we have heard, but based on experts and based on expert analysis." I know it's largely a section 92 problem, but we should talk about it and create a place in Canada where the things

moins ouvert au plan constitutionnel à l'idée que nous puissions retarder et peut-être même tuer les projets de loi d'initiative parlementaire par négligence ou en menant des examens plus astreignants. La principale tâche de la Chambre des communes et du Sénat est d'examiner, d'étudier, de modifier et de voter sur des projets de loi du gouvernement ainsi que de finir par les adopter dans la plupart des cas. Les projets de loi d'initiative parlementaire sont un aspect secondaire de cette tâche.

Je ne dis pas qu'il n'y a pas de grandes idées et d'importantes mesures de politique publique qui ressortent des projets de loi d'initiative parlementaire, mais c'est décidément une fonction secondaire ou tertiaire des deux Chambres du Parlement.

La sénatrice Gagné : Monsieur Whyte, vous avez mentionné dans votre présentation que le Sénat devrait s'efforcer de devenir un précieux mécanisme stratégique pour le Canada. J'aimerais en revenir à ce rôle stratégique.

Pour jouer ce précieux rôle stratégique, sur quoi devrions-nous faire fond? Comment pouvons-nous y arriver? Faut-il revoir la structure de nos comités et les mandats des comités permanents? Faut-il investir dans la recherche de qualité ou, comme vous l'avez mentionné, investir dans la recherche ou être guidés par les spécialistes en comité? J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. Whyte : En vérité, je n'ai pas une bonne idée de la mesure dans laquelle le Sénat a entrepris un programme stratégique indépendant et s'est aventuré dans le monde des politiques. Le seul exemple que je connaisse est celui de la Commission Kirby sur les soins de santé. Il s'agissait d'un processus d'initiative sénatoriale hautement observé, peut-être parce qu'il a choisi de croiser le fer avec Roy Romanow, ce qui l'a peut-être aidé, mais probablement pas M. Romanow.

J'ai, en fait, ce type de chose à l'esprit. J'ai parlé de deux structures différentes, notamment les caucus, et je parle d'enveloppes stratégiques, qui est le terme que j'utiliserais. Il existe des enveloppes stratégiques auxquelles les sénateurs s'attachent lorsqu'ils sont nommés. Ensuite, ils songent aux questions qui doivent être traitées.

J'envisage un Sénat qui élabore un organe administratif bien à lui en matière de politique, ou des comités individuels qui le font de leur côté. Malheureusement, pour ce faire, il faut un budget. Il est nécessaire d'écouter en politique, chose qu'on ne fait pas dans cette pièce. Il faut aller partout au pays, ce qui demande du temps et de l'argent, alors que vous devriez être ici à faire des travaux législatifs.

Je suis vraiment pour que le Sénat dise : « Nous devrions ouvrir les portes aux gens afin d'entendre leurs idées sur ce que les gouvernements et le secteur privé du Canada devraient faire pour lutter contre les changements climatiques. Nous devrions publier une déclaration qui repose sur les témoignages que nous avons entendus, mais à la lumière des analyses de spécialistes. » Je sais qu'il s'agit surtout d'un problème qui relève de l'article 92, mais

that are placing Canada in a dire position can be discussed. Maybe there are three things: climate, and I'm going to repeat brokenness, and our capacity to generate a diverse economy.

Those are just three, but others would have other things. I don't know why the Senate can't make a contribution to Canada by exploring that with people. The very exploration raises the profile of the issue. The very exploration will be deeply annoying to governments, and that's really a plus.

That would be a number one goal. Can you be annoying to the 11 governments of Canada or the 13? Can you put it in their face that there are important things that need comprehensive thought and approach and that the Senate is where it's happening? This is not with the purpose of dictating former government policy. It is just with the purpose of creating a richer policy environment and not being held hostage to government's own interest and policy? Their own interest and policy are often restricted by the idea of what they can do without getting hurt.

[Translation]

Senator Forest: Thank you very much for being here at our meeting. I am a new senator who is still "under warranty." I was appointed in the context of the new approach, and I am not surprised to see that my colleagues' skills move our work forward. The senators decided to approach the modernization of the Senate with a great deal of seriousness, energy and commitment. We are to give the Senate back credibility, and modernize a very important institution within the Canadian parliamentary system.

In my opinion — despite my brief experience — it is clear that the issue is the partisan dynamic that underpins our work. But, when we allude to great achievements when we want to point to the merits of the Senate, often those major decisions were made beyond the realm of partisanship. We set aside our partisan interests, which was a very legitimate thing to do, in favour of the greater interest of Canadians, and when that occurs, the Senate does great things.

When we examine the legislative environment of the Senate today, we see that it is an environment that was built over the years, both from a legislative and administrative perspective, by taking into account the dynamic of the different caucuses, in particular the caucus of the party in power and the caucus of the opposition. We all share, to varying degrees, the will to renovate this institution, and the modernization of the Senate depends on how we can create a new dynamic. As an example, from the legislative angle and according to your experience, how could we manage the legislative program in this chamber without that partisan dynamic?

nous devrions en parler et créer une tribune nationale où il est possible de discuter des enjeux qui placent le Canada dans une situation précaire. Il y a peut-être trois sujets : les changements climatiques et, je le répète, les blessures de l'être humain, ainsi que notre capacité de gérer une économie diversifiée.

Ce ne sont là que trois exemples, mais il pourrait y en avoir d'autres. Je ne vois pas pourquoi le Sénat ne peut pas apporter une contribution au Canada en étudiant ces questions avec les citoyens. Le fait même de se pencher sur un dossier met en valeur l'enjeu. Voilà de quoi agacer les gouvernements, et c'est tant mieux.

Au fond, ce serait là un des objectifs premiers. Pouvez-vous agacer les 11 ou 13 gouvernements du Canada? Pouvez-vous leur montrer qu'il y a des questions importantes qui nécessitent une réflexion approfondie et une approche globale et que c'est au Sénat que cela se passe? Le but n'est pas de dicter les politiques de l'ancien gouvernement. Il s'agit simplement de créer un environnement politique plus riche, sans être pris en otage par les intérêts et les politiques du gouvernement, lesquels sont souvent limités par l'idée qu'il faut agir sans se faire du tort.

[Français]

Le sénateur Forest : Merci beaucoup de votre présence à notre réunion. Je suis un nouveau sénateur qui est encore « sous la garantie ». J'ai été nommé dans le cadre de la nouvelle approche, et je ne suis pas étonné de constater que les compétences de mes collègues nourrissent nos travaux. Les sénateurs ont décidé de s'investir avec beaucoup de sérieux et d'énergie dans le cadre de la modernisation du Sénat. Il y a un constat selon lequel on doit redonner une certaine crédibilité au Sénat et moderniser une institution fort importante au sein du système parlementaire canadien.

Selon moi, il est clair que l'enjeu — en dépit du peu d'expérience que j'ai — est la question de la dynamique partisane dans le cadre de nos travaux. Quand on évoque les grands faits d'armes lorsqu'on souhaite vanter les mérites du Sénat, souvent, ces grandes décisions ont été prises au-delà de la partisanerie. Nous avons mis de côté nos intérêts partisans, ce qui est très légitime, en faveur de l'intérêt des Canadiens et des Canadiennes et, à ce moment-là, le Sénat a fait de grandes choses.

Lorsqu'on examine aujourd'hui l'environnement législatif du Sénat, on s'aperçoit qu'il s'agit d'un environnement qui, au fil des ans, a été construit, autant d'un point de vue législatif qu'administratif, en tenant compte de la dynamique des différents caucus, notamment le caucus du parti au pouvoir et le caucus de l'opposition. Nous partageons tous, à des degrés très différents, la volonté de rénover cette institution, et la modernisation du Sénat dépend de la façon dont nous pouvons créer une nouvelle dynamique. À titre d'exemple, du point de vue législatif et selon votre expérience, comment pourrait-on arriver à se doter d'une gestion du programme législatif au sein de la Chambre sans cette dynamique partisane?

Currently, we work with a government representative who is not the leader of a caucus, but who represents the government and has the responsibility of maintaining a balance between the legislative program of the other place and that of the Senate. In your opinion, how could the Senate evolve toward an effective and credible way of functioning, by transforming this dynamic characterized by the presence of a government representative and a representative of the official opposition?

Mr. Dodek: That is a very important question, and one which is quite difficult to answer. I believe we are now in a pivotal period, a period of transformation, but we do not yet know what the result will be. It is very difficult to create a transformation plan without having some idea of the result of that plan. We are really in this pivotal period, and in my opinion, it is very difficult to create rules for the management of this House, because the practices adopted by the senators are what will create a new atmosphere in the Senate. You have asked an important question, but I have neither the answer nor the solution.

Senator Forest: Your thoughts could be summarized in this way: it is not the way in which senators are appointed that is important, but rather what they will do.

Mr. Dodek: Yes.

Senator Forest: We will have to walk the talk.

Mr. Dodek: Yes.

Senator Dupuis: My question is addressed first to Professor Whyte, and perhaps afterwards to Professor Dodek. I thank both of you for being here with us. Thank you also, Professor Dodek, for referring us back to the responsibility we have as senators to work on this transformation. I am not certain, in any case, with regard to human activities, that we know what the result will be in the final analysis.

Mr. Dodek: You're right.

Senator Dupuis: I may be trying to reassure myself, but I'm not convinced that we always see the result we need to achieve very clearly before us.

Professor Whyte, I liked the reference you made to nobility on page 4 of your brief, which was to Mr. Mill's reflection on the perspective of the 19th century, and the tolerance for the nobility of that era.

You spoke of the role of the Senate with regard to the development of public policy, and of a certain lack of reflection or space for reflection on public policy, aside from public policy that is directly related or derived from a government program; is there not also another phenomenon the Senate should direct its attention to?

You spoke of the 19th century system that led to the current system, according to which we have a government and an opposition, or two very closely interrelated groups, a system that functions well until someone decides to open the door. There is

À l'heure actuelle, nous composons avec un représentant du gouvernement qui n'est pas le leader d'un caucus, mais qui représente le gouvernement et qui a la responsabilité de maintenir un équilibre entre le programme législatif de l'autre endroit et celui du Sénat. Comment, selon vous, pourrait-on arriver à migrer vers un fonctionnement efficace, efficient et crédible au Sénat en transformant cette dynamique caractérisée par la présence d'un représentant du gouvernement et d'un représentant de l'opposition officielle?

M. Dodek : Il s'agit d'une question très importante et à laquelle il est très difficile de répondre. À mon avis, nous en sommes maintenant à une période charnière, à une période de transformation, mais nous ne savons pas quel en sera le résultat. Il est très difficile de créer un plan de transformation sans avoir une idée du résultat de ce plan. Nous sommes vraiment dans cette période charnière et, à mon avis, il est très difficile de créer des règles de gestion pour cette Chambre, parce que ce sont les pratiques adoptées par les sénateurs et les sénatrices qui créeront une nouvelle atmosphère au Sénat. Vous avez posé une question importante, mais je n'ai pas la réponse ni la solution.

Le sénateur Forest : Votre pensée se résume à ce que vous nous dites; ce n'est pas la façon dont les sénateurs sont nommés qui est importante, mais plutôt ce qu'ils feront.

M. Dodek : Oui.

Le sénateur Forest : Les bottines doivent suivre les babines.

M. Dodek : Oui.

La sénatrice Dupuis : Ma question s'adresse d'abord au professeur Whyte, et peut-être ensuite au professeur Dodek. Merci à vous deux d'être parmi nous. Merci aussi de nous renvoyer, professeur Dodek, à la responsabilité que nous avons comme sénateurs de travailler à cette transformation. Je ne suis pas certaine que, de toute manière, en ce qui a trait aux activités humaines, nous sachions quel sera le résultat en fin de compte.

M. Dodek : Vous avez raison.

La sénatrice Dupuis : J'essaie peut-être de me rassurer, mais disons que je ne suis pas convaincue que l'on perçoive toujours le résultat très clairement devant nous.

Professeur Whyte, j'ai aimé la référence que vous avez faite à la noblesse, à la page 4 de votre texte, c'est-à-dire au fondement de la réflexion de M. Mill sur la perspective du XIX^e siècle et la tolérance pour la noblesse de cette époque.

Vous parlez du rôle du Sénat en ce qui a trait à l'élaboration de politiques publiques et d'un certain manque de réflexion ou d'espace de réflexion sur les politiques publiques, en dehors d'une politique publique rattachée ou découlant directement d'un programme gouvernemental; n'y a-t-il pas aussi un autre phénomène auquel le Sénat devrait s'intéresser?

Vous parlez du système du XIX^e siècle qui nous a valu le système actuel, selon lequel on a un gouvernement et une opposition, soit deux groupes interreliés très étroitement et qui fonctionnent bien jusqu'à ce que quelqu'un décide d'ouvrir la

some leeway, in my opinion. We could imagine Bloc Québécois caucuses; this may seem exotic, but we could imagine Bloc senators or NDP senators defending the NDP political platform next to a group of senators advocating for the Liberal or Conservative platform. In other words, in my opinion, the question is somewhat broader than this close interrelation of two parties, in a system which traditionally was conceived and built on the opposition of two parties.

By the same token, it seems to me that in our society we see an increasing democratic deficit in an electoral system that leads to a government and an official opposition, but leaves a large part of the population by the wayside. This population has become educated and has acquired a certain expertise, and it does not necessarily see itself reflected in the traditional exercise of political power in Canada.

Do you think, in light of your perspective on the Senate's role, that we should take on the responsibility of developing policy, as it is also the Senate's responsibility to ensure — It is not happenstance that you provide examples like the environment, or mention people grappling with poverty or mental health issues, some very difficult issues within our society. I think that we have to find a new way to bring forward points of view that were not heard in the past, because they were not in the interest of the nobility.

[English]

Mr. Whyte: First of all, I guess I'm going to echo what Professor Dodek said. We are groping our way to a different political reality. It's not just the political reality represented by Trump that people have abandoned party ideology, social democracy and free capital tension. It's a much more personally situated political identity.

One's own condition has become part of politics, as opposed to the grand ideas of the state which you vaguely hope are going to meet the needs of your own condition. We've just given up thinking that they're going to meet the needs. In fact, as this month's *Foreign Affairs* magazine says, liberalism has failed. I hope *Foreign Affairs* has got it wrong.

We're groping our way to that and, as Professor Dodek said, we don't know what that means for institutions. There's that phenomenon and as I've said a number of times there is the phenomenon of the Prime Minister Trudeau Senate reform or Senate appointment reform which has precipitated a new condition.

porte. Il y a une marge de manoeuvre, à mon avis. On pourrait imaginer des caucus de bloquistes; cela pourrait être exotique, mais on pourrait imaginer des sénateurs bloquistes ou des sénateurs NPD qui voudraient se réclamer de la plateforme politique du NPD à côté d'un groupe de sénateurs qui se revendiqueraient de la plateforme libérale ou conservatrice. Autrement dit, pour moi, la question est un peu plus large que cette seule espèce d'interrelation étroite dans le système qui, traditionnellement, a été conçu et bâti sur l'opposition de deux partis.

En ce sens, il me semble qu'on constate de plus en plus un certain déficit démocratique dans le fonctionnement de notre société, qui est établie sur ce mode d'élection qui prévoit un gouvernement et une opposition officielle, et qui laisse de côté une bonne partie de la population. Cette population est devenue scolarisée et a acquis une certaine expertise, et elle ne se retrouve pas nécessairement dans les canaux traditionnels de l'exercice du pouvoir politique au Canada.

Croyez-vous, dans ce que vous envisagez comme rôle pour le Sénat, que nous devrions assumer la responsabilité de l'élaboration de politiques, qui est aussi celle du Sénat de s'assurer... Car ce n'est pas pour rien que vous donnez les exemples de l'environnement, des gens dans la pauvreté ou qui sont aux prises avec des problèmes de santé mentale, et des enjeux très difficiles au sein de la société. Je crois que nous devons trouver une nouvelle façon de faire entendre des points de vue qui n'ont pas été entendus par le passé, parce qu'ils n'étaient pas dans l'intérêt de la noblesse.

[Traduction]

M. Whyte : Tout d'abord, je ferai écho à ce que M. Dodek a dit. Nous cherchons désespérément une façon d'instaurer une différente réalité politique. Ce n'est pas seulement à cause de la réalité politique représentée par Trump que les gens ont abandonné l'idéologie de leur parti et la démocratie sociale, sans compter la tension des capitaux disponibles. Il s'agit d'une identité politique qui se situe sur un plan beaucoup plus personnel.

La situation même d'une personne fait maintenant partie de la politique, par opposition aux grandes idées de l'État qui sont censées, on l'espère vaguement, répondre à nos propres besoins. Nous avons tout simplement abandonné cet espoir. En fait, comme on peut le lire dans le numéro de ce mois-ci de la revue *Foreign Affairs*, le libéralisme a échoué. J'espère bien que *Foreign Affairs* est dans l'erreur.

Bref, nous cherchons désespérément à trouver un moyen et, comme M. Dodek l'a dit, nous ne savons pas ce que cela signifie pour les institutions. En plus de ce phénomène, comme je l'ai dit à plusieurs reprises, il y a aussi la réforme du Sénat ou du processus de nomination au Sénat, lancée par le premier ministre Trudeau, ce qui a provoqué une nouvelle situation.

You mentioned the other political parties that don't get represented: the Bloc, Green and NDP. Maybe before we leap ahead to caucuses around particular interests, we should think about those voices. One part of you would say, "No, it doesn't matter because it's not the centre of the way that policy responses are being developed now."

I don't really want to say that. You're right. There is a legitimacy problem. I know there's diversity in the Senate and now there is even the "un-party" represented diversity. There is a legitimacy problem when parties that people cared deeply about and support and have views about the future of this nation through them that aren't here, even though what they want to have said could well be said here. I don't know.

That's a good point. Given the constitutional appointment power and even structured through the new appointment process, I don't know that there's any room for a plan to get to that place. It could happen. There is no indication that the three whose names I've forgotten except for the dean of McGill would start thinking that way.

Is there a new way of advancing points of view outside of those lost parties or missing parties? Yes, I think there's a new way of advancing them. Unfortunately, in a way, it has become a little more academic and maybe a little less political. The people are yearning to have their interests understood and expressed. Finding a way to have the Senate be a receptacle for the political yearnings of people and to have the Senate find a way to be systematic and rigorous about advancing ideas of government practice or state action looks like an answer to some of the conditions that people are feeling very threatened by.

That's a vague answer. You hope that the dynamic of society reaches into the dynamic of the Senate. Lo and behold, when you read report one it's there. I don't read enough to know, but Senate report one, which could be interested in a lot of old, boring issues, is talking a bit about the way political expression is forming.

The Chair: Are you satisfied with those answers?

[Translation]

Senator Dupuis: I think it would be rude to insist that Mr. Dodek answer my question, but if he has an answer, I invite him to provide it to us.

Mr. Dodek: In my opinion, the Senate's role with respect to policy is not a new one. In the 1960s or 1970s, the Senate already played a very strong political role, and produced several reports on regulations, mental health and the decriminalization of marijuana. This was not a matter of modernization or transformation, as Senator Forest said. The issue is, rather, to act more quickly in the creation of skills and abilities related to the Senate's role in policy matters, such as the creation of new

Vous avez parlé des autres partis politiques qui ne sont pas représentés : le Bloc, le Parti vert et le NPD. Peut-être qu'avant de passer aux caucus et aux intérêts particuliers, nous devrions penser à ces voix. On serait tenté de dire : « Non, ce n'est pas grave parce que cela n'est pas au cœur de la démarche actuelle pour l'élaboration de politiques. »

Je ne souscris pas vraiment à cette affirmation. Vous avez raison. Il y a un problème de légitimité. Je sais qu'il y a une diversité au Sénat et, maintenant, il y a même celle représentée par le « non-parti ». On se trouve devant un problème de légitimité lorsque des partis auxquels les gens tiennent profondément et qu'ils appuient, des partis qui ont des opinions sur l'avenir de notre pays, ne sont pas représentés au Sénat, même si leurs messages auraient très bien pu être exprimés ici. Je ne sais pas.

C'est un bon point. Étant donné le pouvoir de nomination en vertu de la Constitution et même celui prévu dans le cadre du nouveau processus de nomination, je ne sais pas s'il y a lieu de présenter un plan à l'autre endroit. C'est possible. Rien n'indique que les trois personnes dont les noms m'échappent, sauf celui du recteur de McGill, se mettraient à penser ainsi.

Y a-t-il une nouvelle façon de faire valoir des points de vue en dehors de ces partis perdus ou manquants? Je crois que oui. Malheureusement, à certains égards, c'est devenu une approche un peu plus théorique et peut-être un peu moins politique. Les gens souhaitent que leurs intérêts soient compris et exprimés. Il faut trouver un moyen de faire du Sénat le réceptacle des aspirations politiques des gens et de l'amener à défendre, de façon systématique et rigoureuse, des idées concernant les pratiques ou les mesures adoptées par le gouvernement. Voilà, me semble-t-il, une solution à certains des enjeux qui inquiètent beaucoup les gens.

C'est vague comme réponse. Il faut espérer que la dynamique de la société sera représentée au Sénat. D'ailleurs, c'est ce qui est indiqué dans le premier rapport. Je ne lis pas assez pour le savoir, mais dans le premier rapport du Sénat, qui risque de traiter de vieilles questions ennuyeuses, on explique un peu la façon dont l'expression politique se forme.

Le président : Êtes-vous satisfaite de cette réponse?

[Français]

La sénatrice Dupuis : Je pense qu'il serait impoli d'insister pour que M. Dodek réponde à ma question, mais s'il a une réponse, je l'inviterais peut-être à nous la transmettre.

M. Dodek : D'après moi, le rôle en matière de politiques du Sénat n'est pas un nouveau rôle. Depuis les années 1960 ou 1970, le Sénat avait déjà un rôle politique très fort à jouer, avec la production de plusieurs rapports sur la réglementation, la santé mentale et la décriminalisation de la marijuana. Il ne s'agissait donc pas d'une question de modernisation ou de transformation, comme l'a mentionné le sénateur Forest. C'est plutôt une question d'agir plus rapidement quant à la création des compétences et des

caucuses, as suggested by my colleague, among other things.

[English]

Senator Tardif: My question is for you, Professor Whyte, and it's in regard to your comments on regional representation. You've indicated that though the purpose of the Senate was not to create interstate federalism. The regional representation of the provinces was important in creating legitimacy as a national body.

On the other hand, you said that because of the imbalance of seat distribution the counterproductive effect is a lack of legitimacy. Although some people would advocate for fewer senators and the abolition of the Senate, you're recommending that 35 additional senators be appointed. That's an interesting idea. Would you care to comment on it?

Mr. Whyte: Yes. In 2006, when I was here, I had a model of 6-6, 4-4, 24-24, 4-4 and 10-10, going east to west. I thought that was getting pretty close to balance. What did it come to? It was around 100; it was a smaller sum.

I said 35 because the Senate should be big, and I mean that in both senses. The Senate should be a place where the people of Canada feel that although they're not going to vote for senators it's going to be a place where there is initiative, innovation and listening, a place where the nation's challenges get addressed in a very immediate interface with people. I'd like to have senators out there to do that.

Maybe this is a silly idea because of the non-election and ultimately people will ask, "Why would you make the Senate big? Why would you initiate legislation?" The accountability side of Parliament is already weakened by the lack of ministers, unless government representatives are good substitutes. I just don't know.

The legislative side of the Senate shouldn't be weakened. In my dream the Senate is people who have staff who develop ideas for the nation and advance them. I think a lot of senators is potentially a good investment because if the Senate is seen to be doing things which touch people's lives it will be appreciated.

Senator McCoy: On a positive note, and to give credit to a political caucus, I want to mention the open caucus. I don't know if you are familiar with it. If not, I would encourage you to become familiar with it. I'm proud of an idea that they generated not that long ago. It was on prisons and the terrible conditions in which so many people are living these days in Canadian prisons. One of our committees seized upon that idea and has undertaken a study. The Senate, as a whole, has given them a reference.

capacités liées au rôle en matière de politiques du Sénat, comme la création de nouveaux caucus, selon la suggestion de mon collègue, et ainsi de suite.

[Traduction]

La sénatrice Tardif : Ma question s'adresse à vous, monsieur Whyte, et c'est à propos de vos observations sur la représentation régionale. Vous avez dit que la raison d'être du Sénat n'était pas de créer un fédéralisme interétatique. La représentation régionale des provinces a joué un rôle important pour ce qui est de conférer une légitimité au Sénat en tant qu'instance nationale.

Par contre, vous avez ajouté que la répartition déséquilibrée des sièges a pour conséquence fâcheuse de réduire la légitimité. Même si d'aucuns préconisent la réduction du nombre de sénateurs et l'abolition du Sénat, vous recommandez l'ajout de 35 sénateurs. C'est une idée intéressante. Pourriez-vous nous en dire plus à ce sujet?

M. Whyte : Oui. Lorsque j'étais ici en 2006, j'avais proposé un modèle selon la formule 6-6, 4-4, 24-24, 4-4 et 10-10, d'est en ouest. Je trouvais qu'une telle répartition était assez bien équilibrée. Quel en était le total? C'était environ 100, donc un nombre moins élevé.

J'ai dit 35 parce que le Sénat devrait être grand, et ce, dans les deux sens du terme. Le Sénat devrait être un endroit que les Canadiens jugent propice à l'esprit d'initiative, à l'innovation et à l'écoute, même s'ils ne pourront pas voter pour les sénateurs, un endroit où les difficultés auxquelles fait face notre pays sont traitées grâce à une interaction très immédiate avec les gens. J'aimerais donc qu'il y ait des sénateurs sur le terrain à cette fin.

C'est peut-être une idée toute bête parce qu'il n'y a pas d'élection. Les gens finiront par se demander : « À quoi bon augmenter le nombre de sièges au Sénat? Pourquoi proposeriez-vous des mesures législatives? » La reddition de comptes du Parlement est déjà affaiblie par le manque de ministres, à moins que les représentants du gouvernement soient de bons substituts. Je n'en sais rien.

Toutefois, le rôle législatif du Sénat ne devrait pas être affaibli. Je rêve d'un Sénat où les gens ont un personnel chargé d'élaborer et de promouvoir des idées pour la nation. Selon moi, l'augmentation du nombre de sénateurs pourrait être un bon investissement, car c'est en voyant le Sénat faire des choses qui touchent la vie des gens qu'on en reconnaîtra la valeur.

La sénatrice McCoy : Sur une note positive, et pour saluer les efforts d'un caucus politique, j'aimerais parler du caucus ouvert. Je ne sais pas si vous connaissez bien ce dossier. Si non, je vous encourage à en prendre connaissance. Je suis fière d'une idée que le caucus ouvert a proposée, il n'y a pas si longtemps. C'était au sujet des prisons et des conditions terribles dans lesquelles vivent actuellement un grand nombre de détenus au Canada. Un de nos comités en a été saisi et a entrepris une étude là-dessus. Le Sénat, dans son ensemble, y a fait référence.

Serendipitously, Senator Pate was appointed, and this is one of her major passions; and Senator Bernard was appointed, and this is one of her major passions. That policy development, important questions and putting out suggestions for Canadians to consider on issues that haven't necessarily been picked up directly by a government, is really happening.

I thought we would end on a positive note and mention some of the less obvious work ways of the Senate that I think would bring joy to your heart.

The Chair: On behalf of the committee, I thank Professor Dodek and Professor Whyte for your valuable contribution this afternoon. It has been a wonderful and very helpful discussion for us.

Honourable senators, I would like to remind you that next Wednesday we shall continue our work with two witnesses, Professor James Kelly from Concordia University and Roberto De Luca from the Canadian Civil Liberties Association. They will focus on the role of the Senate in ensuring Charter compliance.

We now stand adjourned.

(The committee adjourned.)

Le hasard fait parfois bien les choses : les sénatrices Pate et Bernard ont été nommées, et il s'agit là d'une de leurs grandes passions. Élaboration de politiques, étude de questions importantes et formulation de recommandations à l'intention des Canadiens sur des enjeux qui n'ont pas nécessairement été relevés par le gouvernement — voilà autant de choses qui se passent réellement.

Je me suis dit que nous pourrions terminer sur une note positive en évoquant certaines des façons moins évidentes dont le Sénat se rend utile. Voilà, à mon avis, de quoi emplir votre cœur de joie.

Le président : Au nom du comité, je remercie MM Dodek et Whyte de leur précieuse contribution à la séance de cet après-midi. Nous avons eu droit à une discussion très intéressante et fort utile.

Chers collègues, je tiens à vous rappeler que, mercredi prochain, nous poursuivrons notre étude en recevant deux autres témoins : M. James Kelly, de l'Université Concordia et Roberto De Luca, de l'Association canadienne pour les libertés civiles. Ils s'attarderont sur le rôle du Sénat pour ce qui est d'assurer la conformité à la Charte.

Sur ce, la séance est levée.

(La séance est levée.)

WITNESSES

Wednesday, April 5, 2017

House of Lords:

The Right Honourable The Lord Wakeham DL (by video conference);

The Lord Norton of Louth (by video conference).

As an individual:

Meg Russell, Director, Constitution Unit, Department of Political Science, University College London (by video conference).

Wednesday, May 3, 2017

As individuals:

Adam Dodek, Professor, Faculty of Law, University of Ottawa;

John Whyte, Senior Policy Fellow, Saskatchewan Institute of Public Policy.

TÉMOINS

Le mercredi 5 avril 2017

Chambre des lords :

Le très honorable lord Wakeham DL (par vidéoconférence);

Lord Norton de Louth (par vidéoconférence).

À titre personnel :

Meg Russell, directrice, Division de la constitution, Département de sciences politiques, University College London (par vidéoconférence).

Le mercredi 3 mai 2017

À titre personnel :

Adam Dodek, professeur, faculté de droit, Université d'Ottawa;

John Whyte, agrégé supérieur de recherche en politique, Institut de politiques publiques de la Saskatchewan.