

**EVIDENCE**

OTTAWA, Tuesday, December 3, 2024

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 9:35 a.m. [ET] pursuant to rule 12-7(2)(a), for consideration of possible amendments to the Rules.

**Senator Denise Batters** (*Deputy Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Deputy Chair:** I want to welcome all of the senators, as well as the viewers across the country who are watching us on [sencanada.ca](http://sencanada.ca) or on [cpac.ca](http://cpac.ca).

My name is Denise Batters. I'm a senator from Saskatchewan. I'm normally deputy chair of the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament. I'm just stepping in to help out my colleague the chair today.

I would like to ask my colleagues to introduce themselves.

**Senator D. M. Wells:** I'm David Wells from Newfoundland and Labrador.

**Senator Woo:** Good morning. Yuen Pau Woo, British Columbia.

**Senator Black:** Rob Black, Ontario.

[*Translation*]

**Senator Saint-Germain:** I am Raymonde Saint-Germain from Quebec.

**Senator Gerba:** I am Amina Gerba from Quebec.

[*English*]

**Senator Yussuff:** Hassan Yussuff, Ontario.

[*Translation*]

**Senator Mégie:** I am Marie-Françoise Mégie from Quebec.

[*English*]

**Senator Busson:** Welcome. I'm Bev Busson from British Columbia.

[*Translation*]

**Senator Audette:** I am Michèle Audette....

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 3 décembre 2024

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 9 h 35 (HE), conformément à l'article 12-7(2)a) du Règlement, pour étudier les modifications possibles au Règlement.

**La sénatrice Denise Batters** (*vice-présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La vice-présidente :** Bienvenue aux sénateurs et sénatrices, et à tous les Canadiens qui nous regardent sur [sencanada.ca](http://sencanada.ca) ou sur [cpac.ca](http://cpac.ca).

Je m'appelle Denise Batters et je suis sénatrice de la Saskatchewan. Je suis normalement vice-présidente du Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, mais je remplace aujourd'hui ma collègue, qui préside le comité.

J'invite mes collègues à se présenter.

**Le sénateur D. M. Wells :** Je m'appelle David Wells et je viens de Terre-Neuve-et-Labrador.

**Le sénateur Woo :** Bonjour. Yuen Pau Woo, de la Colombie-Britannique.

**Le sénateur Black :** Rob Black, de l'Ontario.

[*Français*]

**La sénatrice Saint-Germain :** Raymonde Saint-Germain, du Québec.

**La sénatrice Gerba :** Amina Gerba, du Québec.

[*Traduction*]

**Le sénateur Yussuff :** Hassan Yussuff, de l'Ontario.

[*Français*]

**La sénatrice Mégie :** Marie-Françoise Mégie, du Québec.

[*Traduction*]

**La sénatrice Busson :** Soyez les bienvenus. Je m'appelle Bev Busson et je viens de la Colombie-Britannique.

[*Français*]

**La sénatrice Audette :** Michèle Audette...

[English]

**The Deputy Chair:** She is from Quebec, and she is normally the chair.

Honourable senators, thank you.

Today, we will resume our study on the role of non-affiliated senators. We are pleased to welcome back to the Senate the Honourable James S. Cowan, former senator and former opposition leader for quite a number of years.

Welcome, former Senator Cowan, and thank you very much for accepting our invitation to appear before our committee today. For the record, Senator Cowan was Leader of the Opposition in the Senate for several years and he was also Leader of the Independent Liberal caucus.

I invite you to make your opening statement, after which we will open the floor to questions from our senators.

**Hon. James S. Cowan, former senator, as an individual:** Thank you, chair, and thank you for the invitation to appear before the committee.

It was suggested that I might speak about the role of non-affiliated senators who do not belong to any group recognized by the Senate and also about the depoliticization — if that's a word — of the Senate as an institution. I am happy to do so based on my own experience.

As you mentioned, I was appointed to the Senate by Prime Minister Martin in March of 2005 and joined the Senate Liberal caucus, which was then part of the National Liberal caucus. In January 2007, I became Opposition Whip, and in November of 2009, Leader of the Opposition, a position I held until the election of 2015. After that, I remained Leader of the Senate Liberal caucus until I stepped down in June of 2016. I retired in the spring of 2017.

In its unanimous 2014 decision on the *Reference re Senate Reform*, the Supreme Court of Canada said this:

The Senate is one of Canada's foundational political institutions. It lies at the heart of the agreements that gave birth to the Canadian federation.

It follows that the decisions made by the Senate are political decisions and that the senators who make those decisions are politicians.

By virtue of their appointment to age 75, senators are independent. There is no need for senators to be loyal to the prime minister who appointed them. Traditionally, most senators chose to join one of the established groups in the Senate — until recently, either Liberal or Conservative — but there were always those who chose to stay apart from either. In the case of my “class” in March 2005, while the majority joined the Liberal

[Traduction]

**La vice-présidente :** Elle vient du Québec et elle est la présidente du comité.

Honorables sénateurs, je vous remercie.

Nous reprenons notre étude sur le rôle des sénateurs non affiliés. Nous sommes heureux d'accueillir de nouveau au Sénat l'honorable James S. Cowan, ancien sénateur et ancien leader de l'opposition pendant un bon nombre d'années.

Bienvenue, sénateur Cowan, et merci beaucoup d'avoir accepté notre invitation à témoigner devant notre comité. Je rappelle que le sénateur Cowan a été leader de l'opposition au Sénat, puis leader du caucus des Libéraux indépendants.

Je vous invite à faire votre déclaration liminaire après quoi nous passerons aux questions.

**L'hon. James S. Cowan, ancien sénateur, à titre personnel :** Merci, madame la présidente, et merci aussi de m'avoir invité à votre comité.

Il a été dit que je pourrais vous parler du rôle des sénateurs non affiliés n'appartenant à aucun groupe reconnu au Sénat, de même que de la dépoliarisation — pour autant que le terme existe — de cette institution qu'est le Sénat. Je serai heureux de le faire en me fondant sur mon expérience personnelle.

Comme vous l'avez dit, j'ai été nommé au Sénat par le premier ministre Martin en mars 2005 et j'ai intégré le caucus libéral du Sénat qui faisait alors partie du caucus libéral national. En janvier 2007, je suis devenu whip de l'opposition et, en novembre 2009, chef de l'opposition, poste que j'ai occupé jusqu'en 2015. Je suis demeuré leader du caucus libéral du Sénat jusqu'à ma démission en juin 2016, et j'ai pris ma retraite de sénateur en janvier 2017.

Dans sa décision unanime de 2014 sur le *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, la Cour suprême du Canada a déclaré ceci :

Le Sénat est une des institutions politiques fondamentales du Canada. Il se situe au cœur des ententes ayant donné naissance à la fédération canadienne.

Il s'ensuit que les décisions prises par le Sénat sont des décisions politiques et que les sénateurs qui prennent ces décisions sont des politiciens.

Comme ils sont nommés pour servir jusqu'à l'âge de 75 ans, les sénateurs sont indépendants. Il ne leur est pas nécessaire d'être loyaux envers le premier ministre qui les a nommés. Naguère, la plupart des sénateurs se joignaient à l'un des groupes établis au Sénat, soit, et jusqu'à tout récemment, les libéraux ou les conservateurs, mais il y en a toujours eu qui ont choisi de rester à l'écart des deux groupes. Tandis que la majorité de mes

caucus, one joined the Conservative caucus, one joined a group which styled itself Progressive Conservative and two identified as independent.

Prior to the election of 2015 and the implementation of the Trudeau reforms, the Senate always had a few non-aligned or non-affiliated members. The practice was for the government and opposition leadership to make committee slots available to those senators. The longstanding practice was to reallocate committee assignments only at the beginning of a new session.

After the 2015 election, the Conservatives formed the Official Opposition. The Liberals were obviously not the government caucus. In March of 2016, the Government Representative Office was established, composed of Senators Harder, Bellemare and Mitchell.

As Mr. Trudeau began to make a large number of appointments who were discouraged from joining either of the two existing caucuses — the opposition Conservatives or the Liberals — and those new senators banded together to form the Independent Senators Group under the leadership of Senator McCoy, we obviously needed to address the committee assignments for our new colleagues. We couldn't wait until the end of the session.

Senator Carignan, then Leader of the Opposition and I, as Leader of the Senate Liberal caucus, agreed that we would each allocate two of our seats on each committee to the ISG. That arrangement was in place at the date of my retirement in 2017. I assume the current practice is that the leadership of the recognized groups agree as to seat allocation and the non-affiliated senators are assigned to committees as before.

In the interests of time, perhaps I might stop there. I do have some other comments about the depoliticization of the Senate and our own experience which might be of interest when we were liberated from the national Liberal caucus. I would be happy to share those with the committee.

**The Deputy Chair:** We have time, Senator Cowan. You can continue. We have time for you to continue if you want to give us more comments now.

**Mr. Cowan:** If that's the wish of the committee, I would be happy to do so.

I would like to take a few minutes to speak about the concept of independence as it pertains to this institution. For anyone who might be interested, I spoke at length, as I often did, about this issue on April 20, 2016, during the debate on the Speech from the Throne and then again during my last speech in the Senate on

coreligionnaires ont intégré le caucus libéral, l'un d'eux s'est joint au caucus conservateur, un autre à un groupe appelé « Parti progressiste-conservateur » et deux se sont identifiés comme étant indépendants.

Avant l'élection de 2015 et la mise en œuvre des réformes de M. Trudeau, le Sénat avait toujours compté quelques membres non alignés ou non affiliés. La pratique voulait que les leaders du gouvernement et de l'opposition mettent à la disposition de ces sénateurs des sièges aux comités. La pratique de longue date consistait à ne réaffecter ces sièges aux comités qu'au début d'une nouvelle session.

Après les élections de 2015, les conservateurs ont formé l'opposition officielle et les sénateurs libéraux n'ont évidemment pas constitué le caucus du gouvernement. Puis, le Bureau du représentant du gouvernement a été créé en mars 2016; il était composé des sénateurs Harder, Bellemare et Mitchell.

Quand M. Trudeau a commencé à faire un grand nombre de nominations en nous incitant à ne pas nous joindre aux deux caucuses existants — les conservateurs dans l'opposition ou les libéraux au pouvoir —, les nouveaux sénateurs ont décidé de former le Groupe des sénateurs indépendants sous la houlette de la sénatrice McCoy. Il nous a alors fallu régler la question de l'affectation de nos nouveaux collègues aux comités. Nous ne pouvions pas attendre la fin de la session.

Le sénateur Carignan, leader de l'opposition à l'époque, et moi, leader du caucus libéral au Sénat, avons chacun convenu d'attribuer deux de nos sièges à chaque comité au Groupe des sénateurs indépendants, le GSI. Cet arrangement est demeuré inchangé jusqu'à mon départ à la retraite, en 2017. Je suppose que la pratique actuelle veut que les dirigeants des groupes reconnus s'entendent sur la répartition des sièges et sur l'affectation des sénateurs non affiliés aux comités, comme auparavant.

Faute de temps, je vais m'arrêter ici. J'ai d'autres observations à faire, qui pourraient vous intéresser, au sujet de la dépolitisation du Sénat et de notre propre expérience quand nous avons été détachés du caucus libéral national. Je serais heureux de les communiquer au comité.

**La vice-présidente :** Il nous reste du temps, sénateur Cowan. Vous pouvez continuer. Nous avons le temps de vous laisser poursuivre si vous voulez faire d'autres commentaires.

**M. Cowan :** Si c'est le vœu du comité, je le respecterai avec plaisir.

Je me propose de passer quelques minutes à traiter du concept d'indépendance appliqué à cette institution. Si cela vous intéresse, sachez que j'ai longuement parlé de cette question le 20 avril 2016 lors du débat sur le discours du Trône, puis lors de ma dernière intervention au Sénat, le 15 novembre 2016, à la

November 15, 2016, during the debate on the reports of the Special Committee on Senate Modernization.

To me, being independent means not having to follow the lead or direction of any other person or body. It does not mean not joining with others who hold a similar position or hold similar views or values.

In 2014, when the Liberal senators were removed from the national Liberal caucus by Prime Minister Trudeau, we had some fundamental decisions to make. We could all go our separate ways, or we could join another caucus. We were caught by surprise by the decision, so we obviously had no chance to think about it in advance.

We got together and, in the end, we decided that we would stay together as the Senate Liberal caucus because of shared trust, a sense of having worked together in the past and shared views and values. We styled ourselves the “Senate Liberal caucus” although we no longer had any ties to the national Liberal caucus, which then was composed solely of members of the House of Commons. The Speaker ruled that we could retain the role of official opposition, and as its leader, I would remain Leader of the Opposition — a position I held until 2015.

During that time, our caucus met to discuss Senate business, as before. While we tried to achieve consensus on contentious issues, we never tried to compel any senator to vote in a particular way, and we often had senators voting differently. All we asked was that if a senator was going to vote differently than the consensus which had been achieved, that we would be advised in advance so that we weren’t caught by surprise. Most of the time that happened.

We periodically opened our caucus meetings to outside experts, other senators and interested members of the public. Early on, we held a session with an outside facilitator to consider how we would organize ourselves.

We quickly realized that most of us shared similar views and values about public policy issues — the importance of upholding the Charter of Rights and Freedoms, human and minority rights, and opposition to a number of measures which the Harper government had taken or proposed to take. This was the glue that held us together as we entered these uncharted waters.

I detail this history to reinforce my point that being independent does not mean that senators cannot join together in a group to pursue or defend certain goals. To do so does not make them any less independent.

faveur du débat sur les rapports du Comité spécial sur la modernisation du Sénat.

Pour moi, être indépendant signifie que l’on n’a pas à suivre l’exemple ou les directives d’une autre personne ou d’un autre corps constitué. Cela ne signifie pas qu’il faut être indépendant de ceux qui occupent un poste semblable ou qui ont des opinions ou des valeurs semblables.

En 2014, quand les sénateurs libéraux ont été expulsés du caucus libéral national par le premier ministre Trudeau, nous avons dû prendre des décisions cruciales. Nous aurions pu aller chacun de notre côté ou nous joindre à un autre caucus. La décision nous a pris par surprise et nous n’avons pas eu le temps d’y réfléchir.

Nous nous sommes réunis et, en fin de compte, nous avons décidé que le caucus libéral du Sénat resterait uni sur la base d’une confiance mutuelle, d’un sentiment découlant du fait que nous avons travaillé ensemble par le passé et avons partagé des points de vue et des valeurs. Nous nous sommes donné le nom de « caucus libéral du Sénat », bien que nous n’ayons alors plus eu aucun lien avec le caucus libéral national, qui était uniquement constitué de députés. Le Président a décidé que nous pouvions conserver le rôle d’opposition officielle et qu’en tant que leader de ce groupe, je demeurerais chef de l’opposition, poste que j’ai occupé jusqu’en 2015.

Pendant cette période, notre caucus s’est réuni pour discuter des affaires du Sénat comme auparavant. Nous cherchions bien sûr à dégager un consensus sur les questions litigieuses, mais nous n’avons jamais tenté de contraindre un sénateur à voter d’une certaine façon, et nous avons souvent vu des sénateurs voter différemment. Nous demandions simplement aux dissidents de nous prévenir de leurs intentions afin de ne pas nous faire prendre de court. C’est ainsi que les choses se déroulaient la plupart du temps.

Nous avons périodiquement invité des experts externes, d’autres sénateurs et des membres du public intéressés. Au début, nous avons tenu une séance avec un animateur de l’extérieur pour voir comment nous organiser.

Nous nous sommes vite rendu compte que la plupart d’entre nous partageaient des points de vue et des valeurs semblables au sujet des questions de politique publique : la Charte des droits et libertés, les droits de la personne et les droits des minorités, ainsi qu’une certaine opposition à des mesures que le gouvernement Harper avait prises ou qu’il avait proposé de prendre. C’était le ciment qui nous unissait tandis que nous avançons en *terra incognita*.

Je vous donne ces détails historiques à l’appui de mon argument selon lequel l’indépendance ne signifie pas que les sénateurs ne peuvent pas se réunir en groupe pour poursuivre ou défendre certains objectifs. Agir ainsi ne les rend pas moins indépendants.

There are some — senators, academics, pundits and other observers — who consider that the changes to the Senate appointment process and the establishment of the Government Representative team introduced by Prime Minister Trudeau have fundamentally changed the way our parliament functions in a positive way — a way in which the Senate ceases to be political. I am not sure I agree.

The Senate has two core functions: exercising sober second thought and then passing legislation, with or without amendment, and serving as a check on the government of the day.

To quote Mr. Trudeau, albeit before he became Prime Minister:

If the Senate serves a purpose at all, it is to act as a check on the extraordinary power of the prime minister and his office, especially in a majority government.

The value of Mr. Trudeau's reforms, in my view, ought to be measured by whether or not they have resulted in a Senate which is carrying out those two core functions more effectively — not more efficiently, but more effectively.

As I said a few moments ago, no less an authority than the Supreme Court of Canada described the Senate as one of Canada's foundational political institutions. Senators are politicians whose business it is to make political decisions. It is not a debating club, a council of elders or some sort of non-political think tank.

Canada has a Westminster-style, bicameral parliament. The two chambers have essentially the same powers, and legislation requires majority support in both chambers. While it is true that traditionally the unelected house defers to the elected one, that is not the law. The Salisbury principle only applies where the measure in question was part of the mandate which the government of the day received from the voters. It does not apply to every bill which is sent to it by the House of Commons.

Our parliamentary system requires that there be a government commanding the support of a majority of the members of the House of Commons. Those who do not support the government form themselves into one or more opposition parties, the largest of which is the official opposition.

Personally, I fail to see how our system can function effectively if the other house — the Senate — organizes itself in a different manner where significant numbers of senators are "lone wolves."

Let's fast forward a year or so until after the next election. If current polling numbers hold, there is likely to be a new government formed by a party whose leader has opposed the

Certains — des sénateurs, des universitaires, des experts et d'autres observateurs — considèrent que les changements apportés au processus de nomination au Sénat et la création d'une équipe de représentants du gouvernement par le premier ministre Trudeau ont bouleversé le fonctionnement de notre Parlement, celui-ci étant désormais plus positif et moins politisé. Je ne suis pas sûr d'être d'accord avec cela.

Le Sénat a deux fonctions essentielles : il doit se livrer à un second examen objectif des lois à adopter, avec ou sans amendement, et il doit faire office de contrepoids au gouvernement en place.

Pour citer M. Trudeau, bien avant qu'il ne devienne premier ministre :

Si le Sénat a un rôle à jouer, c'est assurément de servir de contrepoids au pouvoir extraordinaire que détiennent le premier ministre et son Cabinet, surtout dans le cas d'un gouvernement majoritaire

La valeur des réformes de M. Trudeau doit, selon moi, être mesurée à l'aune de l'efficacité plus que de l'efficacités avec laquelle le Sénat s'acquitte de ces deux fonctions fondamentales.

Comme je l'ai dit, la Cour suprême du Canada, et nulle autre, a déclaré au sujet du Sénat qu'il était l'une des institutions politiques fondamentales du Canada. Les sénateurs sont des politiciens qui doivent prendre des décisions politiques. Il ne s'agit pas d'un club de discussion, d'un conseil d'ânés ou d'une sorte de groupe de réflexion apolitique.

Le Canada a un parlement bicaméral de type britannique. Les deux Chambres ont essentiellement les mêmes pouvoirs et la loi exige l'appui de la majorité dans les deux Chambres. Il est vrai que, traditionnellement, la Chambre élue a préséance sur la Chambre non élue, mais ce n'est pas établi en droit. Le principe de Salisbury ne s'applique que dans le cas des mesures découlant du mandat que le gouvernement a reçu des électeurs. Il ne s'applique pas à tous les projets de loi qui lui sont envoyés par la Chambre des communes.

Notre système parlementaire invoque un gouvernement qui commande le soutien d'une majorité de députés à la Chambre des communes. Ceux qui n'appuient pas le gouvernement forment un ou plusieurs partis d'opposition dont le plus important devient l'opposition officielle.

Personnellement, je ne vois pas comment notre système peut fonctionner efficacement si l'autre chambre — le Sénat — s'organise différemment, ou si un grand nombre de sénateurs sont des « loups solitaires ».

Projetons-nous dans le temps, d'une année environ, au lendemain des prochaines élections. Si les sondages actuels se confirment, il y aura probablement un nouveau gouvernement

Trudeau reforms. That party will maintain a caucus in the Senate, the members of which will caucus with their colleagues in the House of Commons. The new Prime Minister will appoint senators as vacancies occur, the majority of whom are likely to join the government caucus.

What will become of the rest of the senators? I would predict that many of them will find some of the actions of the new government not to their liking. What to do? To me, it seems logical that they will coalesce together in one or more groups with the objective of pointing out the flaws in government legislation and proposing amendments designed to improve those measures. The largest of such groups will seek to have itself established and recognized as the official opposition.

It is often said that politics is a team sport. That expression is not meant to denigrate or trivialize political activity. It is just that, in the political arena, as in so many other areas of our daily lives, progress can only be made and objectives achieved by working together with other like-minded individuals — often involving compromises and trade-offs.

Here in the Senate, no individual senator can possibly stay on top of everything that is before the house and in committee. That is what a caucus offers — the ability to rely on caucus colleagues to share that load. One quickly learns whose opinions and recommendations align with one's own values. Working with colleagues in that way enhances the effectiveness of a senator's work without in any way making them less independent.

Now, politics and partisanship have acquired negative connotations but, at their core, I believe they are how democracies function. Take them away and you have authoritarianism.

I make these comments not out of any sense of nostalgia or aversion to change but because I believe in the Senate and know what a critical contribution it has and can make to the proper functioning of our parliamentary democracy.

I hope these remarks have been helpful, and I look forward to the discussion.

**The Deputy Chair:** Thank you very much. We will now move to questions.

**Senator D. M. Wells:** Thank you — I can't call you "Mr. Cowan." I'm going to call you "Senator Cowan" because that's how I know you. Thank you for thoughtful remarks. I recall very well your final speech in the Senate. It had an impact

constitué par un parti dont le chef s'est opposé aux réformes Trudeau. Ce parti maintiendra un caucus au Sénat dont les membres se réuniront avec leurs collègues de la Chambre des communes. Le nouveau premier ministre nommera des sénateurs à mesure que des sièges se libéreront, et la majorité d'entre eux se joindront probablement au caucus du gouvernement.

Qu'advient-il des autres sénateurs? Je prédis que bon nombre d'entre eux ne seront pas d'accord avec certaines des mesures prises par le nouveau gouvernement. Que faire alors? Il me semblerait logique que ces sénateurs se rassemblent en un ou plusieurs groupes dans le but de souligner les lacunes des projets de loi du gouvernement et de proposer des amendements visant à les améliorer. Le groupe le plus nombreux cherchera à se faire reconnaître comme opposition officielle.

La politique, dit-on, est un sport d'équipe, et cette expression n'est pas une manière de dénigrer ou de banaliser l'action politique. Dans l'arène politique, comme dans bien d'autres domaines de notre vie quotidienne, on ne peut espérer réaliser de progrès ou atteindre des objectifs qu'en collaborant avec d'autres personnes aux vues similaires, ce qui suppose souvent des compromis.

Ici, au Sénat, aucun sénateur ne peut être au courant de tout ce qui se passe aux Communes et dans ses comités. Or, c'est ce qu'un caucus permet, car il donne la capacité de se fier à ses collègues du caucus pour partager cette charge. On est rapidement mis au courant des opinions et des recommandations qui correspondent à ses propres valeurs. Le fait de travailler avec des collègues de cette façon améliore l'efficacité des sénateurs sans priver qui que ce soit de son indépendance.

De nos jours, la politique et l'esprit de parti sont connotés négativement. Mais au fond, ce sont ces deux éléments qui permettent aux démocraties de fonctionner et sans lesquels on aboutit à l'autoritarisme.

Je ne vous dis pas cela par nostalgie ou par aversion pour le changement, mais parce que je crois dans le Sénat et que je sais quelle contribution essentielle il a apportée et peut encore apporter au bon fonctionnement de notre démocratie parlementaire.

J'espère que ces remarques vous ont été utiles et, encore une fois, je vous remercie de m'avoir invité à comparaître. Je me réjouis de la discussion à venir.

**La vice-présidente :** Merci beaucoup. Nous allons passer aux questions.

**Le sénateur D. M. Wells :** Merci. Comme je n'arrive pas à vous appeler « M. Cowan », je vais vous appeler « sénateur Cowan », car c'est ainsi que je vous ai connu. Merci pour vos observations judicieuses. Je me souviens très bien de votre

on me, and I reference it a number of times and regularly and suggest oftentimes colleagues go and review those notes.

I have a couple of questions. You talked about the benefits of being part of a caucus. We're talking about non-affiliated senators now. What would you say are the greatest benefits of being a member of a Senate caucus and a national caucus?

**Mr. Cowan:** Thank you, Senator Wells. It is good to see you again.

I think the benefits of being in a caucus — let's talk about the Senate caucus first — are that, generally speaking, you are with people who look at things the same way you do. You share values. You trust one another. You can rely on others. You can share the load.

There is a huge volume of work that comes through here, and as I said, nobody can possibly be on top of all of it. There's the ability to say, "I trust David Wells's views on these areas, and he may think I have some value in another area," and we learn to rely on one another, to listen, in my experience, and to be able to say, "I think I know where I stand on this." Then, when you hear other people talk about it in a caucus where the discussion is open and people respect confidentiality generally, you change your views. You modify your views, and say, "Well, I hadn't really thought of it that way, and that's a good point." That's how you achieve consensus. I think that makes your work more valuable and makes you more effective.

With respect to the other part of your question about a national caucus composed of MPs and senators, I had that experience from 2005 till 2014 and lost it after that for the last few years that I was there. What I found was that, first of all, the senators brought a longer-term perspective to the national caucus discussions than sometimes MPs had themselves. Many senators had been there longer and had seen this movie before so they had that perspective. As far as the work was concerned, the fact that early on you were able to become acquainted with a particular piece of legislation or a move of some type and follow it through the procedures in the House, and then you were well aware of the arguments pro and con by the time it got to the Senate, I think that made for more effective debate in the Senate. In my day, the Conservatives were doing exactly the same thing.

I think there is a misconception that it meant that senators automatically worked in lockstep with their colleagues in the House of Commons. That was not my experience. Occasionally, there were strong suggestions as to how they would like to have it dealt with in the Senate but, most of the time, it was simply a question of educating based upon those discussions. Then when

dernier discours devant le Sénat. Il m'a touché, j'y fais régulièrement référence et j'encourage souvent mes collègues à le consulter.

J'ai quelques questions pour vous. Vous avez parlé des avantages de faire partie d'un caucus et il se trouve que nous traitons maintenant de la situation des sénateurs non affiliés. Selon vous, quels sont les plus grands avantages d'être membre d'un caucus du Sénat et d'un caucus national?

**M. Cowan :** Merci, sénateur Wells. Je suis heureux de vous revoir.

Les principaux avantages de l'appartenance à un caucus — et nous parlerons d'abord des caucus du Sénat —, tiennent au fait que l'on se retrouve entre gens partageant une même vision et des valeurs semblables, des gens qui se font confiance. On sait pouvoir compter sur les autres et partager la charge de travail.

Il se fait un travail considérable dans cette enceinte et, comme je l'ai dit, personne ne peut être au courant de tout. On peut toujours dire qu'on a confiance dans le point de vue de David Wells sur telle ou telle question, et qu'on a soi-même quelque chose à apporter sur un autre plan. À l'expérience, j'ai constaté qu'on apprend ainsi à compter les uns sur les autres, à écouter les autres et à dire : « Je crois savoir où je me situe par rapport à tel ou tel enjeu. » Ensuite, quand on entend des collègues en parler dans un caucus, où la parole est libre et où les gens respectent généralement la confidentialité, on peut en venir à changer de point de vue. On modifie sa façon de voir les choses et l'on se dit : « Eh bien, je n'y avais pas vraiment pensé en ces termes, et c'est un bon point. » C'est ainsi qu'on en arrive à un consensus. Votre travail ici n'en est que plus précieux et plus efficace.

Quant à l'autre partie de votre question au sujet d'un caucus national composé de députés et de sénateurs, j'ai vécu cette expérience de 2005 à 2014, jusqu'à ce que cette formule soit éliminée dans mes dernières années au Sénat. J'ai d'abord et surtout constaté que, par rapport aux députés, les sénateurs apportaient généralement une perspective à plus long terme aux discussions du caucus national. De nombreux sénateurs étaient là depuis plus longtemps et avaient déjà vécu les scénarios examinés, ce qui leur conférait une perspective à long terme. Comme nous avions l'occasion de prendre connaissance d'un projet de loi ou d'une mesure législative et de suivre les procédures des Communes dès le début, que nous connaissions bien les arguments favorables et défavorables au moment de l'arrivée d'un projet de loi au Sénat, il est certain que nous avions des débats plus efficaces au Sénat. À mon époque, les conservateurs faisaient exactement la même chose.

On croit à tort que les caucus nationaux amènent automatiquement les sénateurs à travailler main dans la main avec leurs collègues de la Chambre des communes. Ce n'est cependant pas ce que j'ai constaté. Il est arrivé que des députés nous suggèrent fortement d'accorder un certain traitement aux projets de loi aboutissant au Sénat, mais la plupart du temps, nos

we didn't have that after 2014, you were hearing about things for the first time when it hit the Senate floor. I think that was less effective.

**Senator D. M. Wells:** Thank you.

With the change of government after the Chrétien-Martin years, there was a majority of Liberals in the Senate, yet the Harper agenda passed — not without debate, but the government priorities did pass. Could you talk about that dynamic, about ceding your authority with the majority and the recognition of the government's agenda and the will of the population?

**Mr. Cowan:** I mentioned the Salisbury principle, and that was very much in our mind at the time.

I remember particularly the accountability bill. Senator Day was leading the charge on our side. We had a long debate and came up with 100 different amendments and discussed that with the government. The government said, "We'll give you these few, but if you insist on more, then maybe we'll have another election." Because of our association with our colleagues on the other side, we knew that the political price would be paid by them and not by us if we pushed too far. I think that there was a kind of moderating and modifying influence which prevented us in the Senate from going full on against a government which had just been elected with a clear mandate.

We did draw a distinction on a number of occasions: "That's part of the mandate, so we'll give you that, but this was never mentioned during the campaign so we are not going to cave on that." Those were the discussions that Senator Carignan and I would have, and he would produce the things he wanted. I'd do the same from our side. We would have discussions, and that's the way the thing worked.

It was in the back of our minds. There was never any suggestion that you can't do that because it is going to hurt us on the House side, but it was in the back of our minds.

**The Deputy Chair:** Thank you. I appreciate that.

**Senator Busson:** It is wonderful to meet you.

You talked about movies. This is like us being part two of a movie and you being part one. It's a thrill to get your perspective.

échanges ne visaient qu'à nous mettre au courant des dossiers. Puis, dans la foulée de la suppression du caucus national, après 2014, nous avons dû attendre que les projets de loi arrivent au Sénat pour savoir ce dont ils traitaient. Je dirais que nous avons perdu en efficacité.

**Le sénateur D. M. Wells :** Merci.

À la suite du changement de gouvernement après les années Chrétien-Martin, le Sénat était majoritairement libéral. Il n'empêche que le programme Harper a été mis en œuvre — non sans débat — et que les priorités du gouvernement ont été adoptées. Pourriez-vous nous parler de cette dynamique, du fait que vous avez renoncé à faire peser votre majorité, et que vous avez accepté le programme du gouvernement et reconnu la volonté de la population?

**M. Cowan :** J'ai fait allusion au principe de Salisbury, que nous avions à l'esprit à l'époque.

Je me souviens notamment du projet de loi sur la responsabilité. La sénatrice Day a mené la charge de notre côté. Nous avons eu un long débat lors duquel nous avons proposé 100 amendements dont nous avons discuté avec le gouvernement. Celui-ci nous a dit : « Nous allons céder sur certains points, mais n'insistez pas trop sans quoi, nous pourrions repartir en élection. » Comme nous étions de mèche avec nos collègues d'en face, nous étions conscients que, si nous poussions le bouchon trop loin, ils paieraient le prix politique et pas nous. Je dirais que nous étions sous une sorte d'influence modératrice et transformatrice qui nous a empêchés, au Sénat, de mener une charge de la cavalerie légère contre un gouvernement qui venait d'être élu avec un mandat clair.

Il nous est arrivé à plusieurs reprises de faire une différence entre les dispositions découlant du mandat qu'avait obtenu le gouvernement et ce dont il n'avait pas été question durant la campagne et sur quoi nous n'allions pas céder d'un pouce. Voilà les discussions que le sénateur Carignan et moi avons eues, en dehors de quoi il faisait ce qu'il voulait et moi, je faisais pareil de notre côté. Nous discutons entre nous. C'est ainsi que les choses se dérouleraient.

Nous étions soucieux de protéger nos relations avec nos collègues aux Communes. Jamais personne n'a laissé entendre que nous ne devions pas faire ceci ou cela pour ne pas risquer de leur nuire, mais nous avions cela en tête.

**La vice-présidente :** Merci. Je comprends.

**La sénatrice Busson :** C'est merveilleux de vous rencontrer.

Vous avez parlé de scénarios. C'est comme si nous apparaissions dans la deuxième partie d'un film et que vous aviez été en première partie. C'est un plaisir de découvrir votre point de vue.



You made some interesting comments around how you feel the Senate should work as an independent group with reference to non-affiliated members. You said politics is a team sport, and in another part, you said no one should be surprised.

Of course, in the Senate, as it works through the rules, unanimous consent is needed for leave in the Senate. Can you talk about that right of senators vis-à-vis non-affiliated senators and how that power can affect their presence and their bargaining power within the Senate dynamic?

**Mr. Cowan:** Every senator has the same rights. I was going to say privileges, but I think there is a difference between a right and a privilege. They have the same status.

I think the Senate has evolved. We were traditionally two groups, now three or four groups, and that's likely to continue. There are some who choose, for their own reasons, to stay outside of that structure. I understand from reviewing the evidence that you have had and talking to others that some of these non-aligned senators are not happy about that, and they feel that they don't have the same rights and privileges. As an example, they complain or reference the right to speak, speaking time, or questions. I think one senator spoke about having to go around begging for the right to ask a question.

I don't see how that's necessary. The Speaker has a role to play in this institution. If I was a non-aligned senator and I wanted to ask a question, I wouldn't go begging of the leaders of the groups. I would go to the Senate Speaker and say, "I would like to ask a question." Certainly, the Speakers who were in that position when I was here would accommodate that.

I think of former senator Lowell Murray as a good example. Former senator Marcel Prud'homme and former senator Elaine McCoy are other ones. They were independent and not part of any group at that point. They didn't come begging to get a speaking slot or ask a question. They spoke to the Speaker, and the Speaker would recognize them. Now, if they tried to abuse that, then the Speaker would, quite properly, not recognize them, as they would with anybody else.

I assume today what happens is the groups prepare a list of questioners and provide that to the Speaker in advance, but the Speaker is not bound by that. The Speaker has a role to respect the rights of all senators. If you have an individual senator who feels that his or her privileges are being abused, you have the right to raise a question of privilege, and I think, as I recall, that takes priority over everything else, and it's debated and the Speaker rules. If you don't like the Speaker's ruling, you appeal

Vous avez fait dit des choses intéressantes sur la façon dont, selon vous, les sénateurs non affiliés devraient fonctionner en tant que groupe indépendant. Vous avez dit que la politique est un sport d'équipe et aussi que personne ne devrait s'en étonner.

Bien sûr, notre Règlement requiert le consentement unanime pour obtenir la permission du Sénat. Pouvez-vous nous parler de ce droit des sénateurs alignés par rapport aux sénateurs non affiliés, et de la façon dont ce pouvoir peut influencer sur leur présence et leur pouvoir de négociation dans la dynamique du Sénat?

**M. Cowan :** Tous les sénateurs ont les mêmes droits. J'allais parler de privilèges, mais je pense qu'il y a une différence entre un droit et un privilège. Disons qu'ils ont tous le même statut.

Je pense que le Sénat a évolué. Nous étions traditionnellement deux groupes, on en compte maintenant trois ou quatre et les choses ne s'arrêteront probablement pas là. Certains sénateurs, pour des raisons qui leur sont propres, préfèrent rester à la marge de cette structure. D'après les témoignages que vous avez entendus et les discussions que vous avez eues avec d'autres, j'ai cru comprendre que certains sénateurs non alignés ne sont pas heureux de cette situation et qu'ils estiment ne pas avoir les mêmes droits et privilèges que leurs confrères. Par exemple, ils se plaignent de ne pas avoir le même droit de parole ni le même temps de parole ou le même droit à poser des questions. Je crois qu'un sénateur a dit qu'il devait quémander à tout le monde le droit de poser une question.

Personnellement, je ne vois pas pourquoi c'est ainsi. La Présidente du Sénat a un rôle à cet égard. Si j'étais un sénateur non aligné désireux de poser une question, je n'irais pas quémander aux leaders des groupes. Je dirais à la Présidente : « Je voudrais poser une question. » Les Présidents qui se sont succédé à ce poste quand je siégeais encore auraient certainement été d'accord.

L'ancien sénateur Lowell Murray en est un bon exemple. L'ancien sénateur Marcel Prud'homme et l'ancienne sénatrice Elaine McCoy sont d'autres exemples. Ils étaient indépendants et ne relevaient d'aucun groupe. Ils n'ont jamais quémandé pour prendre la parole ou pour pouvoir poser une question. Ils s'adressaient au Président qui leur donnait la parole. En cas d'abus, le Président ne leur aurait pas accordé la parole, comme il le faisait avec les autres.

Je suppose que, de nos jours, les groupes déposent à l'avance leurs listes d'intervenants, mais la Présidente n'est pas liée par ces listes. Elle est tenue de respecter les droits de tous les sénateurs. Si un sénateur estime qu'on a porté atteinte à ses privilèges, il a le droit de soulever une question de privilège et, si je me souviens bien, je crois que ce genre de question prend le pas sur toutes les autres. L'affaire est soumise à débat et la Présidente rend une décision. Si l'on n'aime pas cette décision,

the Speaker's ruling, and the Senate decides. And that's the same for everybody.

You may not have the same access to information as an individual, non-aligned senator, and that gets back to perhaps the discussion we had with Senator Wells. In a group, a representative comes back and tells the group what's going on, what's been discussed and what's been decided. An individual senator doesn't have that right, so it's harder for that individual probably to get information, but that information is available. I'm not sure what the acronym is, but there's a Senate operations secretariat that provides a report on discussions at scroll and that sort of thing. A person can go there and say, "Look, I don't go to scroll, so tell me what happened at scroll." It's not confidential.

I don't know whether that answers your question, but I think that when you are part of a group, there are certain advantages, and that's why you join groups. But if you choose not to join a group, well, you can't complain and say, "Well, I don't want to join that group or this group, but I still want the advantages of belonging to the group." That's a non sequitur, it seems to me.

**Senator Busson:** Thank you very much.

**The Deputy Chair:** Thank you, Senator Cowan.

One thing that I'm wanting to ask you about is, as you were speaking about before, the important contributions that senators can make in a national caucus as sort of that longer-term view for MPs who are generally there for a much shorter time. I was just wanting to hear a little bit more. I certainly know with the Conservative caucus that I feel like I receive different benefits from sitting in that national caucus. You get to see considerably more detail about bills from a much earlier stage while they're dealing with them in the House of Commons and that sort of thing. Can you tell us a little bit more about the types of things that national Liberal caucus would discuss? You were there for quite some time in that last several months of when they were still government and also for a number of years when they were in an opposition party status. Can you tell us a little bit more about what types of things you as a senator benefited from sitting in that room?

**Mr. Cowan:** Thank you for your question.

Well, you raise that point about hearing it at an earlier stage. The national caucus, and I suspect the Conservative caucus is the same, is more concentrated and more focused on the work of the House of Commons. Often, colleagues in the House of Commons

on peut interjeter appel et c'est alors l'ensemble des sénateurs, en séance plénière, qui tranche. C'est la même chose pour tout le monde.

Un sénateur indépendant, non affilié, peut ne pas avoir le même accès à l'information que les membres de groupes constitués, ce qui nous ramène à la discussion de tout à l'heure avec le sénateur Wells. Au sein de chaque groupe, un sénateur est désigné pour rendre compte aux autres de ce qui se passe, de ce qui a été discuté et décidé. Un sénateur indépendant n'a pas cette possibilité, et il lui est probablement plus difficile d'obtenir des renseignements, bien que des renseignements soient disponibles. Je ne sais pas sous quel acronyme on le désigne, mais il y a un secrétariat des opérations au Sénat qui fait rapport des discussions sur le plumitif et sur ce genre de choses. Un sénateur peut aller à ce secrétariat et dire : « Écoutez, je n'assiste pas aux réunions sur le plumitif, mais j'aimerais savoir ce qui s'y dit, alors dites-moi tout. » Ces discussions ne sont pas confidentielles.

Je ne sais pas si cela répond à votre question, mais je pense qu'il y a des avantages à faire partie d'un groupe, et c'est pourquoi les groupes existent et les gens en font partie. Mais celui ou celle qui décide de ne pas le faire ne peut pas se plaindre ensuite en disant : « Je ne veux faire partie d'aucun groupe, mais je veux profiter des mêmes avantages que cela procure. » Selon moi, ce raisonnement ne tient pas.

**La sénatrice Busson :** Merci beaucoup.

**La vice-présidente :** Merci, sénateur Cowan.

Je me propose de vous poser une question sur un aspect dont vous avez parlé tout à l'heure, soit l'importante contribution que les sénateurs peuvent apporter à un caucus national, sous la forme d'une vision à plus long terme que celle des députés qui, eux, sont généralement là pour des périodes beaucoup plus courtes. Je voudrais en savoir un peu plus. En tant que membre du caucus conservateur auquel j'appartiens au Sénat, j'ai l'impression de bénéficier de plus d'avantages que mes collègues parce que je siège au caucus national. Nous y obtenons beaucoup plus de détails sur les projets de loi et beaucoup plus tôt dans le processus, soit quand ils sont à l'étude à la Chambre des communes, par exemple. Pourriez-vous nous en dire un peu plus sur le genre de choses dont il serait question au caucus libéral national? Vous y avez siégé pendant pas mal de temps dans les derniers mois de pouvoir des libéraux, et aussi pendant un certain nombre d'années quand ils étaient dans l'opposition. Pouvez-vous nous en dire un peu plus sur le genre d'avantages que vous avez tirés en tant que sénateur?

**M. Cowan :** Je vous remercie pour votre question.

Vous avez fait allusion au fait que l'on est informé plus tôt. Le caucus national libéral, et je soupçonne que c'est la même chose pour le caucus national conservateur, se concentre davantage sur les travaux de la Chambre des communes. Il arrive souvent que

don't pay enough attention to the Senate. In government, I think we've seen it over the past few years, and I think it was probably the case before during the Harper years that the government needed to be reminded that it's not enough to just get this bill through the House of Commons and you need to have a strategy for dealing with the Senate. Often, at least in my experience, there wasn't such a strategy, so the senators were able to say, "Well, look, if you want this bill to get through the Senate, there's going to have to be some modification here. These are the people you need to talk to." I think that that was educational from their point of view as well as educational from the Senate point of view. As we know, it is a bicameral system and getting it through one place is not enough.

My sense, as an outsider looking at it over the past few years, is that often pieces of legislation have arrived in the Senate without any idea about how they're actually going to get from here to there. I'm sure that Senators Harder and Gold have done their level best to make that point, but it's hard because there isn't that critical mass of senators speaking to their colleagues in the House of Commons and speaking to ministers. I've spoken to ministers who say, "Well, I come to the Senate, and I know it has to get through the Senate, but I don't have any allies there. I don't have a group that I can rely on. I have a list of senators and their contact numbers, but I'm the minister. I don't have time to have 35 or 40 individual audiences with individual senators. I need to be able to deal with groups."

I'm sure your experience was the same as mine. There's a mutual benefit in that ability to say, "Here is what needs to be done, here is what needs to be considered, and here are the steps that need to be taken to ensure that it will get a fair shake when it gets to the Senate." If you simply throw it over here, this is a unique institution, and I think that most of us don't understand how all the rules work here, and if you're on the other side looking in, it must be bewildering.

**The Deputy Chair:** Thank you. Yes, I know, and having the experience to sit along with the ministers and provide your views to them, both at the mic and in individual conversations every single week, and also have the ear of the Prime Minister every time you may have an issue that's important to your region, that's also a very important part. By the way, I have always quoted your speeches many times, as Senator Wells referenced, in debate and interviews, and they stand the test of time really.

**Mr. Cowan:** I might add just one other point, and that is the regional representation you mentioned. In my day, and I guess in every day, there has not been a lot of Liberal representation from Western Canada. Many times, the only voices in national caucus

les collègues des communes n'accordent pas suffisamment d'attention aux travaux du Sénat. C'est ce que nous avons constaté au cours de nos dernières années au pouvoir, et ce fut sans doute la même situation durant les années Harper, en ce sens qu'il fallait rappeler au gouvernement qu'il ne suffit pas de faire adopter ses projets de loi par la Chambre des communes, mais qu'il lui faut une stratégie pour composer avec le Sénat. Or, si j'en juge d'après mon expérience, ce genre de stratégie a souvent fait défaut et les sénateurs ont pu dire aux gouvernements en place : « Si vous voulez que ce projet de loi soit adopté au Sénat, il va falloir y apporter des modifications. Désormais, vos interlocuteurs se trouvent ici. » Je dirais que l'expérience a sans doute été riche d'enseignements pour le gouvernement et pour les sénateurs. Nous évoluons dans un système bicaméral où l'on ne peut se contenter de faire adopter les projets de loi dans une seule des deux chambres.

En tant qu'observateur de l'extérieur, qui a examiné la situation ces dernières années, j'ai l'impression que les projets de loi aboutissent souvent au Sénat sans que quiconque ait la moindre idée de la façon dont ils pourront y être adoptés. Je suis certain que les sénateurs Harder et Gold ont fait de leur mieux pour faire valoir ce point, mais cela passe mal parce qu'il n'existe pas une masse critique de sénateurs qui parlent avec leurs collègues de la Chambre des communes et aux ministres. Des ministres m'ont dit : « Je me présente au Sénat parce que je sais que le projet de loi doit y être adopté, mais je n'y ai pas d'alliés. Je ne peux m'appuyer sur aucun groupe. J'ai une liste de sénateurs avec leurs numéros de téléphone, mais comme j'ai des responsabilités de ministre, je n'ai pas le temps de parler à chacun des 35 ou 40 sénateurs. Je dois pouvoir traiter avec des groupes. »

Je suis sûr que votre expérience est la même que la mienne. Il y a un avantage multilatéral à savoir ce qu'il faut faire, ce dont il faudra tenir compte et quelles mesures il faudra prendre pour s'assurer que les projets de loi sont traités équitablement une fois au Sénat. Il y a de quoi s'y perdre, si l'on se contente de simplement envoyer les mesures au Sénat, qui est une institution singulière dont peu comprennent toutes les règles, surtout si l'on siège dans l'autre endroit.

**La vice-présidente :** Merci. Je sais ce dont vous parlez, car il est important de dialoguer chaque semaine avec les ministres, que ce soit en comité ou en privé, pour leur faire part d'un certain point de vue et pour essayer de gagner l'oreille du premier ministre chaque fois qu'on est saisi d'un dossier important pour la région qu'on représente. Soit dit en passant, tout comme le sénateur Wells, j'ai cité vos discours à maintes reprises dans des débats et dans des entrevues, parce qu'ils résistent merveilleusement à l'épreuve du temps.

**M. Cowan :** J'aimerais ajouter une dernière chose : la dimension représentation régionale dont vous avez parlé. À mon époque — et je suppose que ce fut toujours le cas — la représentation libérale dans l'ouest canadien était défailante.

representing Western Canada were Liberal senators, and suddenly that was not there. That perspective is important. I don't think we ever considered ourselves, nor do you, as speaking for the government of Nova Scotia or British Columbia, but we come from those areas and we see these issues through that perspective or through that lens. Being able to articulate those views to colleagues who don't have that experience or that perspective is important.

**Senator Ataullahjan:** It is good to see you again, Senator Cowan.

**Mr. Cowan:** It is good to see you.

**Senator Ataullahjan:** I learned from your wisdom. We had many conversations when I was one of the new senators. I'd come to you sometimes for advice.

Something that you just said really resonated with me. You said senators are politicians. Nowadays, we have that perception that we're not politicians. Would you like to speak to that? You said, "The Senate is a political place."

**Mr. Cowan:** Well, I go back to that quote from the opening words of the Senate reform reference where it is one of Canada's foundational political institutions. We know from looking at the Confederation debate that without the Senate, without the Senate being constituted on a regional basis the way it was, there wouldn't be Canada. People can say that doesn't matter, but it does. That's why we are who we are. Clearly, the Senate has evolved over the years. It's continued to evolve in the last few years, and it will evolve in the future, but I don't think we should ever lose sight of the importance of that compact — if that is the right term — that was made back then.

As I said, for a reason which I don't share, the words "politics" and "politicians" have a bad smell about them, and people don't like to be — they think there is something bad about politics. Well, politics is about life. If you think about the kinds of things that need to be done in our society to make it better, they're done by politicians. That's why you do what you do and why I did what I did, because I really felt that it was important to be at the table and to be actually doing these things rather than sitting on the sidelines and complaining about how others were handling these affairs. Most problems in our society require a political solution, and the people who contribute to those solutions are politicians. I firmly believe that politics is a very important part, and I think public service is critically important.

There are always a few bad people, but in my experience, I have met more good people in politics on all sides and at all levels than I did in law or in business or at university. Most

Bien souvent, les seules voix de l'Ouest au caucus national libéral ont été celles des sénateurs, mais cette représentation a soudainement été supprimée. Le point de vue est important. Je ne pense pas que, pas plus que vous à l'époque, nous nous voyions comme des porte-parole du gouvernement de la Nouvelle-Écosse ou de la Colombie-Britannique. Pourtant, nous venons de ces régions et nous percevons les problèmes sous cet angle. Il est important de pouvoir exprimer ces points de vue à des collègues qui n'ont pas cette expérience ou cette vision des choses.

**La sénatrice Ataullahjan :** Je suis heureuse de vous revoir, sénateur Cowan.

**M. Cowan :** Moi aussi, je suis heureux de vous voir.

**La sénatrice Ataullahjan :** J'ai appris de votre sagesse. Nous avons eu de nombreuses conversations quand je débute au Sénat. Je m'adressais parfois à vous pour obtenir des conseils.

Vous avez dit une chose qui m'a interpellée. Vous avez dit que les sénateurs sont des politiciens. Aujourd'hui, nous ne nous voyons pas en créatures politiques. pourriez-vous nous dire quelques mots à ce sujet? Vous avez dit : « Le Sénat est un lieu politique. »

**M. Cowan :** Je reviendrai sur la citation d'ouverture du renvoi concernant la réforme du Sénat, qui dit que cette chambre est l'une des institutions politiques fondamentales du Canada. Nous savons, d'après le débat sur la Confédération, que sans le Sénat, sans sa structure reposant sur une base régionale comme c'était le cas auparavant, il n'y aurait pas de Canada aujourd'hui. On peut toujours dire que cela n'a pas d'importance, mais c'est pourtant vrai. C'est pourquoi nous sommes qui nous sommes. Le Sénat a évidemment évolué au fil des ans. La situation a continué d'évoluer au cours des dernières années et elle évoluera dans l'avenir, mais je crois que nous ne devrions jamais perdre de vue l'importance du pacte — si c'est le bon terme — qui a été conclu à l'époque.

Comme je l'ai dit, pour une raison que je ne partage pas, les mots « politique » et « politiciens » exhalent un parfum fétide, et les gens n'aiment pas être... disons qu'ils voient quelque chose de mauvais dans la politique. Or, la politique, c'est la vie. Tout ce qui peut être fait pour améliorer notre société l'est par des politiciens. C'est la raison pour laquelle vous faites ce que vous faites, et la raison pour laquelle j'ai fait ce que j'ai fait; c'est parce que j'estimais qu'il était important d'avoir une place à la table et de faire ces choses-là plutôt que de rester les bras croisés à gémir sur la façon dont les autres gèrent les affaires. La plupart des problèmes de notre société exigent une solution politique, et celles et ceux qui contribuent à ces solutions sont des politiciens. Je suis intimement convaincu que la politique est un outil très important tout comme la fonction publique.

Certes, il se trouve toujours des scélérats, mais j'ai personnellement rencontré plus de bonnes personnes en politique, toutes sensibilités et tous niveaux confondus, que dans

people are in this business for the right reasons. They may approach the issues differently than you or I would, but they are in it for the right reason, and I think their contribution should be celebrated rather than denigrated. I think we should wear the badge of politics and politician with honour.

[Translation]

**Senator Saint-Germain:** I'm going to speak in French, Senator Cowan.

First, I am very glad to hear from you. Your remarks were really quite impressive. I'm sorry I was sworn in the week after you gave your last speech in the Senate.

You referred to the word "political," but you didn't mention the word "partisan." As I see it, there is a big difference between the complementary role of the Senate, a political institution that, hopefully, is non-partisan or less partisan, and the role of the House of Commons, the elected chamber.

I'll provide a counterbalance to what you said about ministers appearing before the Senate and saying that they don't have a caucus they can rely on, which is true. I have also heard ministers say that attending Question Period in the Senate was interesting because issues that were not addressed in the House of Commons were discussed in the Senate. That's the first part of my question, so I'd like to hear your comments on that.

There is another facet to my question. In the real world, I can see that MPs and senators work together quite well when it comes to finding senators to sponsor MPs' bills or MPs to sponsor senators' bills. Obviously, the government is able to find sponsors for its bills, but you raised a fundamental point. I don't think we have yet developed that relationship between a government, no matter its political stripe, and independent senators.

I would like to hear your thoughts on the value added of a less partisan Senate, especially given your experience as a member of a national caucus, when you clearly had to vote with your caucus. What do you think is the value added in having the counterbalance of a non-partisan Senate, which does make a difference, after all?

[English]

**Mr. Cowan:** Well, I can only think of two occasions. During the time that I was leader — and I was leader under Mr. Dion, Mr. Ignatieff, Mr. Rae and Mr. Trudeau for a while — there were only two occasions in all of that time when the leader's office purported to issue a directive to the Senate Liberals. I can

les milieux du droit, des affaires ou de l'enseignement universitaire. La plupart des politiciens font cela pour les bonnes raisons. Ils abordent peut-être les problèmes différemment de vous ou de moi, mais ils le font pour les bonnes raisons, et j'estime qu'il faudrait célébrer leurs contributions plutôt que de les dénigrer. Je suis d'avis que nous devrions arborer avec fierté ce badge d'honneur.

[Français]

**La sénatrice Saint-Germain :** Je vais m'adresser à vous en français, sénateur Cowan.

D'abord, je suis très heureuse de vous entendre; votre témoignage est vraiment très impressionnant. Vous me faites regretter d'avoir été assermentée la semaine suivant votre dernier discours au Sénat.

Vous avez utilisé le mot « politique », mais vous n'avez pas utilisé le mot « partisan ». À mes yeux, il y a une distinction importante entre le rôle complémentaire du Sénat, une institution politique que l'on souhaite non partisane ou moins partisane, et celui de la Chambre des communes, la Chambre des élus.

Je vais prendre le contrepoids de ce que vous avez dit au sujet des ministres qui comparaissent devant le Sénat et qui disent ne pas avoir de caucus sur lequel compter, ce qui est exact. Par ailleurs, j'ai aussi entendu des ministres dire qu'il était intéressant d'assister à la période des questions au Sénat, parce qu'ils ont des questions d'intérêt qu'ils n'entendent pas à la Chambre des communes. C'est la première partie de ma question sur laquelle j'aimerais vous entendre.

Ma question comporte également la dimension suivante. Dans la réalité des choses, je vois qu'il y a une bonne alliance entre députés et sénateurs pour trouver des sénateurs pour parrainer les projets de loi de députés ou des députés pour parrainer les projets de loi de sénateurs. Pour ce qui est du gouvernement, on trouve évidemment des parrains et des marraines pour les projets de loi, mais vous avez touché un point fondamental. Je crois que nous n'avons pas encore développé cette relation d'un gouvernement, quel qu'il soit, avec les sénateurs indépendants.

J'aimerais savoir ce que vous pensez de la valeur ajoutée d'un Sénat moins partisan, surtout dans la perspective où, lorsque vous étiez membre d'un caucus national, vous étiez manifestement tenu de voter comme ce caucus. Selon vous, quelle serait la valeur ajoutée dans le contrepoids d'un Sénat non partisan, qui apporte tout de même une différence?

[Traduction]

**M. Cowan :** Je n'ai que deux cas de figure à l'esprit. Durant mon mandat de leader — et j'ai été leader sous M. Dion, M. Ignatieff, M. Rae et même M. Trudeau pendant un temps —, il n'est arrivé que deux fois où le bureau du leader libéral a émis une consigne de vote à l'intention des sénateurs libéraux. Je peux

say — without disclosing either what those were or any confidence — that on both occasions, that move backfired, and had they not done that, the Liberal senators would have voted a certain way, not because they were told to do that but because that's where they generally stood. When they were told, "Well, look, we expect you to do this," you could see that the support went. There is a myth, I think, that in the old days, if a senator was a part of a national caucus, you were required to vote a certain way. That didn't happen, except on those two occasions when it didn't work.

I think the reason is because on most occasions, we would have supported taking the same view as our colleagues in the Liberal caucus, the House of Commons, because we shared those values; we were Liberals. I think Senator Batters would probably say it is the same reason in the Conservatives.

I don't think that is a bad thing. We have an adversarial political system, so you have people who support the government and people who take an opposite view. I don't know that that's partisanship in a bad sense. I think it is just the way things are. It is the way people take a view on a particular issue. My sense would be that that's what will happen after the next election if there is a change of government — this election or the next one. People will align themselves in those ways. I don't think partisanship is bad. Taken to the extreme, as we have seen, perhaps, south of the border, it is bad. There is no question about that. I think parliamentarians are generally more respectful of one another, are more tolerant of one another and really do try to understand the viewpoint of one another.

I remember one of the last things I did when I was here was to be involved in the discussion on medical assistance in dying, and I think that was a highlight of my time in the Senate. There were people who held very strong views, but it was very respectful, and it was at a much higher level than took place in the House of Commons. Part of that is because of the way we get here, and we have that independence that we've talked about. We're not running for election, so we don't have to appeal to the base to get to continue on. We can rise above that.

I don't think partisanship — as long as it's not taken to the extreme — is a bad thing. I think it is the way the system functions.

**The Deputy Chair:** Thank you. I appreciate that.

vous dire — sans préciser de quoi il s'agissait, ni révéler un secret d'alcôve — que ce genre de tentative a donné lieu à un retour de flamme. Sans de telles directives, les sénateurs libéraux auraient de toute façon voté comme voulu, non pas au vu d'une consigne, mais parce qu'ils auraient suivi leur position générale. Quand on leur a dit : « Nous nous attendons à ce que vous fassiez ceci ou cela », les sénateurs ont retiré leur soutien. Il y a un mythe, je crois, voulant que, dans le bon vieux temps, tout sénateur faisant partie d'un caucus national devait voter comme la majorité de son groupe. Or, ce n'a jamais été le cas, sauf dans les deux situations que j'ai citées.

En règle générale, nous adoptions naturellement le point de vue de nos collègues du caucus libéral à la Chambre des communes, parce que nous partageons les mêmes valeurs; nous étions aussi des libéraux. La sénatrice Batters vous dira probablement qu'il en va de même chez les conservateurs.

Je ne crois pas que ce soit une mauvaise chose. Nous avons un système politique dit contradictoire, où certains appuient le gouvernement et d'autres s'y opposent. Je ne crois pas qu'il faille parler de partisanerie dans le mauvais sens du terme. C'est tout simplement ainsi que les choses se passent. C'est la façon dont les uns et les autres expriment leur position sur une question particulière. J'ai l'impression que c'est ce qui se produira après les prochaines élections, s'il y a un changement de gouvernement; soit après les prochaines, soit après les suivantes. Les gens s'aligneront de cette façon. Je ne pense pas que la partisanerie soit une mauvaise chose. Cependant, comme nous l'avons vu chez nos voisins du sud, poussée à l'extrême la partisanerie tourne au vinaigre. C'est indéniable. Je pense que nos parlementaires sont généralement plus respectueux les uns des autres, qu'ils sont plus tolérants envers leurs collègues et qu'ils essaient vraiment de comprendre le point de vue de chacun.

Une des dernières choses que j'ai faites au Sénat a été de participer aux débats sur l'aide médicale à mourir, ce qui, je dirais, a été l'un des points saillants de mon passage au Sénat. Les différents points de vue étaient bien arrêtés, mais le débat était très respectueux, avec beaucoup plus de hauteur qu'à la Chambre des communes. Cela était en partie dû à notre parcours jusque-là, grâce à l'indépendance dont nous avons parlé. Comme les sénateurs ne sont pas élus, ils n'ont pas besoin de compter sur une base pour être réélus. Ils se placent au-dessus de ce genre de considération.

Je ne pense pas que la partisanerie — tant qu'elle n'est pas poussée à l'extrême — soit une mauvaise chose. Je dirais que c'est ainsi que le système fonctionne.

**La vice-présidente :** Merci. J'apprécie votre réponse.

[Translation]

**Senator Mégie:** In managing and shaping the daily business of the chamber, the leaders of the various groups meet with the Leader of the Government and make decisions about the direction of proceedings. Non-affiliated senators are not represented, however.

During your time in the Senate, was there a formal way of keeping non-affiliated senators abreast of what was going to happen so that they could participate in debate? If so, how could we do the same thing, if there was a particular interest?

[English]

**Mr. Cowan:** Thank you, senator.

To my recollection, there was no formal procedure for advising non-affiliated or non-aligned senators of what took place in scroll. I did take the opportunity to speak to Len Kuchar, who was my chief of staff and attended those meetings, and said, “How did this happen?” His answer was that those non-affiliated senators would often come and see him and say, “Well, can you tell me what is going on?”

I did read the transcript of the evidence at one of your committee hearings and I did ask the clerk about what the acronym stood for, but there is a sort of secretariat that does advise non-aligned senators, non-affiliated senators, about this kind of thing. If a non-affiliated senator wanted to know what was going on at scroll, they could go and ask somebody and get that information. I can’t imagine that today, any more than it was in my day — what goes on at scroll is simply facilitating, and it is not secret. There would be no reason not to make that information available. But if everybody had the right to go to scroll, then there would be no reason to have scroll meetings. If there were sufficient numbers of non-affiliated senators and if they were able to agree among themselves that certain senators would represent them, then perhaps they could ask to be included in scroll meetings.

I think that the term “non-affiliated,” as I understand it, would include folks such as the Speaker and the government representatives, and then you have others who, for one reason or another — and probably not for the same reason — choose not to belong to a group. Whether they could get together and agree that you or I would be the appropriate representative, I don’t know.

My answer is that I don’t remember that there was a formal procedure, and when I asked about it, I found that Senator Cools was very active as an independent senator in those days, and she would often be in Mr. Kuchar’s office asking for information about what was going on, and he was quite happy to provide it. I don’t know how you would formalize that unless you said every

[Français]

**La sénatrice Mégie :** Dans la gestion et l’orientation des travaux quotidiens de la Chambre, les leaders des différents groupes rencontrent le leader du gouvernement et ils prennent des décisions d’orientation. Cependant, les sénateurs non affiliés ne sont pas représentés.

Durant votre mandat, est-ce qu’il y avait une façon de faire pour tenir les sénateurs non affiliés au courant de ce qui devait se passer afin qu’ils participent au débat? Si oui, comment pourrait-on procéder pour faire la même chose, si cela avait un intérêt particulier?

[Traduction]

**M. Cowan :** Merci, sénatrice.

Si je me souviens bien, il n’existait pas de procédure officielle pour informer les sénateurs non affiliés ou non alignés de ce qu’il se passait lors des réunions sur le plumitif. Un jour, quand j’ai demandé ce qui s’était passé à Len Kuchar — le chef de cabinet qui assistait à ces réunions — celui-ci m’a appris que des sénateurs non affiliés venaient souvent le voir pour lui poser la même question.

J’ai lu la transcription des témoignages lors d’une de vos séances de comité, et j’ai demandé au greffier ce que signifiait un certain acronyme. Or, il se trouve qu’il existe une sorte de secrétariat qui répond à ce genre de questions venant de sénateurs non alignés, non affiliés. Si un sénateur non affilié voulait savoir ce qui se passait au sujet du plumitif, il pouvait se renseigner auprès de ce service. Je ne peux pas imaginer qu’aujourd’hui, pas plus qu’à mon époque... les réunions au sujet du plumitif visent simplement à faciliter les choses, et elles n’ont rien de secret. Il n’y a aucune raison de ne pas rendre cette information accessible. Si tout le monde pouvait consulter le plumitif, il n’y aurait plus aucune raison de tenir de telles réunions. Si un nombre suffisant de sénateurs non affiliés s’entendaient pour que certains d’entre eux les représentent à ces réunions, cela pourrait leur être accordé et ils auraient accès au plumitif.

Selon moi le vocable « non affilié », désigne des personnes comme le Président et les représentants du gouvernement, et d’autres qui, pour une raison ou une autre — et probablement pas tous pour la même raison — choisissent de ne pas appartenir à un groupe. Je ne sais pas s’ils pourraient se réunir et désigner quelqu’un comme vous ou moi pour les représenter.

Je ne me souviens pas d’une procédure officielle et, quand j’ai posé la question, j’ai constaté que la sénatrice Cools était très active en tant que sénatrice indépendante à l’époque, et qu’elle passait souvent par le bureau de M. Kuchar pour se renseigner sur ce qui se passait, il était très heureux de lui répondre. Je ne sais pas comment on pourrait officialiser l’accès au plumitif, à

senator has the right to go to scroll. That doesn't seem to me to be a practical solution.

[Translation]

**Senator Mégie:** This question is based on your personal experience as a former senator. Do you see a way to ensure that things run more smoothly and collegially among senators? Do you think it would be helpful to find a way to formalize those ties, or will the status quo always be effective?

[English]

**Mr. Cowan:** My impression, let me put it that way, is that the rules of the Senate are pretty complex now. They're expansive and extensive. I doubt the wisdom of adding to the volume of rules. It seems to me that what we would be looking for is a way in which senators could work together better, more effectively and more collegially, but not be ruled together.

I think there's always a danger. If you put something in a rule, it's hard to change that rule, and there are always unintended consequences, so I would caution against putting something like that — I mean, it's hard to codify behaviour, and that is what we're really talking about. How do we interact with one another? We're trying to make sure that senators are respectful of one another and that they are understanding of the needs and wishes of their colleagues, but that's a two-way street. Occasionally, you will have somebody in any group, and the Senate is no exception, who is unreasonable and is difficult to get along with. Any institution and group can handle that — a certain amount of that — but if you get too many people who are only interested in or find it difficult to look beyond themselves, it is disruptive. I would be hesitant to try to rule interpersonal behaviour. I think that's a dangerous road to go down.

[Translation]

**Senator Mégie:** Thank you.

[English]

**The Deputy Chair:** We'll try to stick to the time a little more strictly. I respect our colleagues' time, so we'll try and keep it to five-minute exchanges.

[Translation]

**Senator Gerba:** Thank you to the former senator, whom I didn't have the privilege of knowing. Today, we are talking about non-affiliated senators in the context of an independent Senate. You brought up a situation all of us here today are

moins de donner à chaque sénateur le droit de le consulter, ce qui ne m'apparaît pas comme une solution pratique.

[Français]

**La sénatrice Mégie :** Vous voyez que c'est une question personnelle pour un ancien sénateur. Pour assurer un fonctionnement plus harmonieux entre sénateurs, pensez-vous qu'il serait intéressant de trouver une façon de codifier les liens avec eux, ou laisser la situation telle quelle sera-t-il toujours efficace?

[Traduction]

**M. Cowan :** J'ai l'impression que le Règlement du Sénat est, disons, devenu plus complexe. Les règles sont nombreuses et détaillées. Je doute qu'il serait sage d'en ajouter. Nous semblons plutôt rechercher une façon dont les sénateurs pourraient mieux travailler ensemble, plus efficacement et de manière plus collégiale, mais sans forcément relever d'une seule direction.

Quand on adopte des règles, il existe toujours le risque que tout changement soit difficile et qu'il y ait des conséquences imprévues. Je vous mets donc en garde contre l'inclusion d'une disposition comme celle-là dans le Règlement. Je veux dire qu'il est difficile de codifier le comportement humain, et c'est vraiment ce dont il est question ici. À quoi ressemblent les interactions entre nous? Nous essayons de faire en sorte que les sénateurs se respectent mutuellement et qu'ils comprennent les besoins et les souhaits de leurs collègues, mais cela va dans les deux sens. Dans tout groupe, quel qu'il soit, et le Sénat ne fait pas exception, il se trouve toujours quelqu'un qui se montre déraisonnable et avec qui il est difficile de s'entendre. N'importe quelle institution et n'importe quel groupe peut se débrouiller — dans une certaine mesure —, mais il peut être problématique que trop de gens ne s'intéressent qu'à eux ou aient du mal à voir au-delà de leur petite personne. Ce peut être alors dérangeant. J'hésiterais à essayer de réglementer les relations interpersonnelles. Je pense que c'est une voie sur laquelle il serait dangereux de s'engager.

[Français]

**La sénatrice Mégie :** Merci.

[Traduction]

**La vice-présidente :** Nous allons essayer de respecter le temps un peu plus rigoureusement. Comme je respecte le temps de nos collègues, nous allons essayer de nous en tenir à des échanges de cinq minutes.

[Français]

**La sénatrice Gerba :** Merci à notre ancien collègue, que je n'ai pas eu le privilège de connaître. On parle aujourd'hui des sénateurs non affiliés dans le contexte d'un Sénat indépendant. Vous avez évoqué une situation qui nous intéresse tous ici



interested in, the future of that independent Senate after the probable change in government. I would like to know one thing: what practices do other parliaments have in relation to non-affiliated or independent members? You said it was likely that the opposition would be made up of a number of groups. How would an opposition of senators not affiliated with a political party work?

[English]

**Mr. Cowan:** The role is what they make it. When senators started to be appointed under the new process back in 2016, they arrived here and were independent. For a period of time, they were just that, and they didn't associate with one another in any way. Then Senator McCoy brought them together, or they brought themselves together under Senator McCoy's chairmanship. I'm not sure what the term was. Facilitator? Chairperson. Then they began to organize in what was essentially a caucus.

Now, there are four different caucuses, so the Senate has moved from having two groups to four groups, and that seems to me to be a perfectly logical evolution. I don't think the role of the non-aligned senators has changed. When I looked at it, when you took out the Speaker and the government representative, there is not a large number of people. I think I used the term in my remarks about lone wolves. You can consider them lone wolves, but it is not 20. An institution of this size can function perfectly well if you have two, three, four or five people who are non-aligned or not affiliated with any group. That is fine. But if you had 25 or 30 people who chose to take that route, I think it would make the functioning of the Senate more difficult and, again, going back to what I consider to be those core values, less effective.

I think the way that you look at the work that you do is to ask: How could we make our work more effective? How can we as an institution and as individuals be more effective? I think my answer would be: What I think has evolved over the last few years is that people have formed groups of people. I guess every group probably operates differently. Some may focus more attention on trying to achieve a common position on legislation. Others may focus on other kinds of activities in the Senate.

We don't know how it is going to turn out, but I have every confidence that it will work in a Canadian way. We will manage. But I think it is unlikely that a future Senate under a different government, which is going to appoint senators who support that government — I think it is unlikely that that will happen without an opposition forming. It doesn't have to be a Liberal opposition or a Conservative opposition or a New Democratic opposition, but it is an opposition of people who by and large don't like the direction the government is going.

aujourd'hui, c'est-à-dire l'avenir de ce Sénat indépendant après un changement probable de gouvernement. J'aimerais savoir une chose : quelles sont les pratiques des autres parlements sur la question des membres non affiliés ou indépendants? Vous avez évoqué une opposition probable qui serait formée de plusieurs groupes. Comment fonctionnerait une opposition de sénateurs non affiliés à un parti politique?

[Traduction]

**M. Cowan :** Ce sont eux qui décident de leur fonctionnement. Quand des sénateurs ont commencé à être nommés suivant le nouveau modèle, en 2016, ils étaient indépendants à leur arrivée. Ils le sont demeurés un certain temps et ils n'étaient associés à aucun groupe. Ensuite, la sénatrice McCoy les a rassemblés ou du moins, ils se sont réunis sous la présidence de la sénatrice McCoy. Je ne sais pas exactement si l'on parlait d'une animatrice, d'une présidente, mais en définitive, ils ont commencé à s'organiser au sein de ce qui était essentiellement un caucus.

Comme il y a quatre caucuses, le Sénat est passé de deux à quatre groupes, ce qui me semble tout à fait logique. Je ne pense pas que le rôle des sénateurs non alignés ait changé. À l'analyse, j'ai constaté qu'une fois la Présidente et le représentant du gouvernement retirés, il reste peu de non-affiliés. Je crois avoir parlé de « loups solitaires » dans mes observations. On peut effectivement considérer qu'il s'agit de loups solitaires, car ils ne sont pas 20. Une institution de cette taille peut très bien fonctionner quand il n'y a que deux, trois, quatre ou cinq personnes non alignées ou non affiliées. À ce niveau, ça va. En revanche, si vous comptez 25 ou 30 personnes ayant opté pour cette formule, cela risque de compliquer le fonctionnement du Sénat et, encore une fois, on porterait atteinte à ce que je considère être des valeurs fondamentales.

Je crois comprendre que vous vous demandez comment être plus efficaces dans votre travail. Comment faire en sorte que l'institution et les ressources humaines soient plus efficaces? Je vous dirais ceci : l'évolution des dernières années a été marquée par la constitution des groupes de sénateurs. Chacun de ces groupes a forcément son propre *modus operandi*, certains cherchant principalement à dégager des positions communes au sujet des projets de loi et d'autres s'intéressant davantage à d'autres types d'activités au Sénat.

Nous ne savons pas ce que l'avenir nous réserve, mais je suis convaincu que cette formule va fonctionner « à la canadienne ». Nous y arriverons. Mais je pense qu'il est peu probable qu'un futur Sénat, sous un gouvernement différent nommant des sénateurs affidés... Selon moi, cela ne fonctionnera pas sans la constitution d'une opposition. Il n'est pas nécessaire que ce soit une opposition libérale, conservatrice ou néo-démocrate, mais il faudra une opposition constituée de sénateurs qui, dans l'ensemble, n'aimeront pas les orientations du gouvernement.

One of our core roles is to hold the government to account. It is not a confidence chamber, but there is a role to hold the government to account. Senator Yussuff and I, back in the day when he was in charge of the union, we dealt with Bill C-377. Other senators will remember that. That was a private member's bill in the House of Commons which was an amendment to the Income Tax Act. That was the way it was presented. It went through the House of Commons. Nobody paid much attention to it. It came here. Then the union movement and provincial governments began to look at it carefully. The Senate began to look at it carefully and realized that, at its core, it was a matter dealing with labour relations. There was the Senate taking on a role which had been overlooked by the House of Commons, and it did, I think, a lot of good work.

**Senator Yussuff:** I'm not going to follow up by talking about Bill C-377, but Senator Cowan, it's good to see you here. Thank you very much for your wisdom and experience and sharing with us this morning.

My first question is more mundane. In the chamber, there is this fine line — we don't talk about it, but I think it is substantive — between rights and privileges. What is the difference, from your perspective, between rights and privileges? They are not the same thing. We always talk about we have rights. Within the context of how this place operates is also the opportunity to exercise privilege. Sometimes people get confused about what these two things are. Perhaps you can address that, because it is a political institution.

**Mr. Cowan:** I would add one other word to the discussion, which is "responsibility." I think that if you have rights and privileges, then you have responsibilities as well. We shouldn't insist on exercising our rights and privileges and ignore our responsibilities.

It seems to me senators have the same rights to budgets, to offices and to all kinds of supports. Everybody has the same. Privileges? I think everybody has basically the same privileges. But if you are a member of a group, you have access to information and resources, and not just financial resources but human resources, ideas and things like that, which you don't have if you choose to be non-aligned in some way. I would consider that a privilege. It is a privilege to belong to a group of people who share your general approach to public policy, and you gain a lot by benefiting from the views of others in your group.

L'un de nos principaux rôles est de faire office de contrepoids au gouvernement. Nous ne sommes pas une assemblée habilitée à tenir des votes de confiance, mais une institution qui peut obliger le gouvernement à rendre des comptes. Le sénateur Yussuff, à l'époque où il était à la tête du CTC, et moi avions collaboré au sujet du projet de loi C-377. D'autres sénateurs s'en souviendront. C'était un projet de loi d'initiative parlementaire déposé à la Chambre des communes en vue de modifier la Loi de l'impôt sur le revenu. C'est du moins ainsi que les choses avaient été présentées. Le projet de loi a été adopté par la Chambre des communes sans que personne n'y prête beaucoup d'attention. Toutefois, quand il est arrivé au Sénat, le mouvement syndical et les gouvernements provinciaux ont commencé à l'examiner plus attentivement. Les sénateurs s'y sont intéressés de plus près pour se rendre compte que, fondamentalement, ce texte concernait les relations de travail. Le Sénat a dès lors assumé un rôle qui avait été négligé par la Chambre des communes, et je crois qu'il a fait du bon travail.

**Le sénateur Yussuff :** Je ne vais pas vous emboîter le pas au sujet du projet de loi C-377, mais sachez que c'est un plaisir de vous voir ici, sénateur Cowan. Merci beaucoup de nous avoir fait profiter ce matin de votre sagesse, de votre expérience et de vos connaissances.

Vous allez trouver ma première question plus prosaïque. À la chambre, il existe une ligne très fine — dont on ne parle pas, mais qui est, je crois, fondamentale — entre les droits et les privilèges. Selon vous, quelle est la différence entre les droits et les privilèges? Ce n'est pas la même chose. On entend toujours parler de droits. Au Sénat aussi, il est possible d'exercer des privilèges. Certains ne comprennent pas la différence entre ces deux concepts. Pourriez-vous nous en parler, puisque nous sommes une institution politique?

**M. Cowan :** J'ajouterais une dimension à ce que vous venez d'évoquer, celle de la responsabilité. Qui dit droits et privilèges, dit aussi « responsabilités ». On ne peut insister sur ses droits et privilèges et faire fi de ses responsabilités.

Il me semble que les sénateurs ont les mêmes droits en ce qui a trait à l'accès à des budgets, à des bureaux et à toutes sortes de mécanismes de soutien. Tout le monde bénéficie des mêmes avantages. Sont-ce des privilèges? Oui, j'estime que tout le monde jouit essentiellement des mêmes privilèges. Mais les sénateurs qui sont rattachés à un groupe ont accès à des informations et à des ressources — pas seulement financières, mais aussi humaines, conceptuelles et autres — ce qui n'est pas le cas des non-affiliés. Selon moi, on peut effectivement parler de privilège à ce propos. C'est un privilège que d'appartenir à un groupe de personnes qui partagent votre manière d'appréhender les politiques publiques, et l'on a beaucoup à tirer de l'avis des autres membres d'un même groupe.

The other part of it is that you have a responsibility to say, “Well, this isn’t about me. I’m a senator, but the whole place doesn’t revolve around me, and it shouldn’t revolve around me. I have to respect others as well. Just because I feel strongly about this particular position doesn’t mean that there is something wrong with people who don’t agree with me.” It is a lot easier said than done, but we have to learn that people who disagree with us are not our enemies. They may be our adversaries. You and I might disagree on this issue today but maybe tomorrow we will find an issue we agree on. That’s how you get stuff done. That’s the good part of politics, to be able to work with others and modify your views as necessary. You are not going to get everything you want all the time. That’s the responsibility part of it that is just as important as the rights. If we just insist, “I have a right to do this. I have a right to speak on everything,” well, that’s not right. You have to modify your rights with those responsibilities.

That’s a long, rambling answer, but I think the responsibility part is often overlooked.

**Senator Yussuff:** Let me ask a question which you touched on, but maybe more in depth. The role of the opposition in the Senate, even now under a new government since 2015, has been pretty well a tradition. As such, the largest group in the Senate right now is not the opposition. Recognizing the future, should the government change, the Speaker has the latitude in determining the ultimate question of who becomes the opposition. You never had to deal with this, but this will be a question we will face in the Senate in the near future. What are your thoughts on how this decision is formulated, and what guides it?

**Mr. Cowan:** I remember that morning when I had been out West and took the red-eye back from the West, from a conference, to appear on the Hill and be told that we were no longer part of the national caucus. Then the leader and his staff left, and we had that discussion that I spoke about.

Senator Joyal, as you might expect, for those who know him, had his rule book with him. He pulled that out and said, “What do we do now?” As you can imagine, people were all over the place about what we were going to do. People were not going to accept the decision or they were going to do this and everything. In the end, he said — I don’t remember the rule particularly — the opposition, in the rules as they then stood, and I don’t know whether they have been changed, but the opposition is composed of at least I think it was 10 members of a recognized political party. We had to determine whether at least 10 of us in this group held membership in the Liberal Party of Canada. And we did, so we did that. I then went down and spoke to Speaker Kinsella and explained the situation to him and what had

On est aussi investi de la responsabilité de dire : « Cela ne me concerne pas. Je suis sénatrice ou sénateur, mais tout ne tourne pas autour de moi. Cela ne devrait pas être le cas. Je dois aussi respecter les autres. Ce n’est pas parce que la position que j’occupe me tient à cœur que quelque chose cloche chez ceux qui ne sont pas d’accord avec moi. » C’est beaucoup plus facile à dire qu’à faire, mais nous devons accepter l’idée que les gens qui ne sont pas d’accord avec nous ne sont pas forcément nos ennemis. Ce sont peut-être des adversaires. Vous et moi ne serons peut-être pas d’accord sur telle ou telle question aujourd’hui, mais nous nous entendrons peut-être demain. C’est ainsi que les choses fonctionnent. C’est le bon côté de la politique, celui de pouvoir collaborer avec les autres et de pouvoir éventuellement changer d’opinions. Vous n’obtiendrez pas tout ce que vous voulez tout le temps. Le principe de la responsabilité est tout aussi important que celui des droits. Il ne convient pas d’insister simplement sur notre droit à faire certaines choses, à nous exprimer sur tout. Il faut moduler les droits en fonction des responsabilités.

Voilà une réponse longue et décousue pour dire que l’aspect « responsabilité » est souvent négligé.

**Le sénateur Yussuff :** Permettez-moi de vous poser une question sur un thème que vous avez effleuré, histoire de pousser le raisonnement un peu plus loin. Le rôle de l’opposition au Sénat, même depuis le nouveau gouvernement élu en 2015, demeure traditionnel, ce qui revient à dire que le groupe le plus important en taille au Sénat n’est actuellement pas celui de l’opposition. Si le gouvernement change, le Président disposera de la latitude voulue pour désigner l’opposition au Sénat. Vous n’avez jamais eu à traiter de cette question, mais les sénateurs vont devoir s’y atteler dans un proche avenir. Que pensez-vous de la façon dont les choses se présentent et du cadre dans lequel elles s’inscrivent?

**M. Cowan :** Cela me rappelle la fois où je suis rentré d’une conférence dans l’Ouest par un vol de nuit pour apprendre, à mon arrivée sur la Colline, que nous ne faisons plus partie du caucus national. Dans la foulée, nous avons perdu le leader et son personnel, et nous avons eu la discussion dont je vous ai fait part.

Le sénateur Joyal — et cela ne surprendra pas ceux qui l’ont connu — s’était présenté avec son Règlement sous le bras qu’il a brandi en posant la question : « Qu’allons-nous faire maintenant? » Comme vous pouvez l’imaginer, les avis étaient partagés. Soit, les sénateurs rejetaient la décision, soit ils allaient s’y plier et obéir. Au bout du compte, il nous a dit — et je ne me souviens pas de la disposition qu’il a citée — que d’après les règles alors en vigueur — et je ne sais pas si elles ont été modifiées depuis —, l’opposition devait être composée d’au moins 10 sénateurs appartenant à un parti politique reconnu. Il nous fallait donc déterminer si au moins 10 d’entre nous dans ce groupe étaient membres du Parti libéral du Canada. Et c’est ce que nous avons fait. J’ai ensuite parlé au Président Kinsella et lui

happened and what Senator Joyal said. He looked and said, “Yes, I agree.”

When we got in that afternoon and I rose to make a statement, my good friend Senator Carignan was not above having a little bit of sport at my expense. He said, “Who are these people and where do they stand?” He was saying, “You are not part of a caucus. Therefore, you can’t be the opposition.” Speaker Kinsella ruled that we met the criteria under the rules.

Now, I don’t know whether that rule has changed now so that if the Conservatives were to become the government and the Liberals were to be the opposition, whether a certain number of senators would have to be members of the Liberal Party of Canada to be the opposition. I don’t know whether that is the rule now, but that was certainly the rule then.

Before that, before my time, there had been some discussion about the Reform Party. Some senators said that because the Reform had more than the Conservatives, they wanted to be the opposition. The answer was, no, the Conservatives are the opposition, even though they are not the opposition in the House.

**The Deputy Chair:** Thank you.

I think what you are actually thinking about is the Parliament of Canada Act definition. I think the largest number of senators affiliated with a political party in the House of Commons is how the opposition is actually defined. I remember that day when a number of Liberal senators were standing up — I remember Senator Terry Mercer — “Here is my Liberal Party card.” That’s how it went. History.

**Senator Woo:** It is nice to have you back at the Senate, Senator Cowan.

To pick up on Senator Yussuff’s question, the rule has not changed. It doesn’t talk about being affiliated with a party in the House; it just talks about being affiliated with a political party. It would seem to me that your experience has created the precedent for the largest group that is not, as a group, affiliated to a party to be the opposition. I think that bridge has now been crossed, and thank you for crossing that bridge for us.

The point of this set of hearings is really about non-affiliated senators. There are really only a few of them. I want to ask you about your experience with non-affiliated senators before the expulsion of Liberal senators from the caucus. You know —

**Mr. Cowan:** We call it our “Liberation Day.”

**Senator Woo:** The good old days of the duopoly.

ai expliqué la situation, ce qui s’était passé et ce que le sénateur Joyal avait dit. Il l’a examinée et a donné son accord.

Dans l’après-midi, j’ai pris la parole au Sénat pour faire une déclaration à ce sujet. Évidemment, mon bon ami, le sénateur Carignan, n’a pas pu s’empêcher de me taquiner en me lançant : « Qui sont donc ces gens, et quelle est leur position, car s’ils ne font pas partie d’un caucus, ils ne peuvent pas former l’opposition. » En fin de compte, le Président Kinsella a jugé que nous satisfaisions aux critères du Règlement.

Cela étant, je ne sais pas si cette règle a été modifiée de sorte que, si les conservateurs forment le prochain gouvernement et que les libéraux constituent l’opposition, il faudra alors qu’un certain nombre de sénateurs soient membres du Parti libéral du Canada. Je ne sais pas si c’est la règle maintenant, mais ce l’était certainement à l’époque.

Avant ma nomination au Sénat, il y avait eu des discussions au sujet du Parti réformiste. Certains sénateurs de cette formation étaient d’avis qu’étant plus nombreux au Sénat que ceux du Parti conservateur, il leur revenait de former l’opposition. Il fut finalement décidé que les conservateurs constitueraient l’opposition au Sénat, même s’ils ne l’étaient pas aux Communes.

**La vice-présidente :** Merci.

Je pense que vous songez là à la définition de la Loi sur le Parlement du Canada selon laquelle le rôle d’opposition au Sénat est confié à la formation qui, représentée à la Chambre des communes, compte le plus grand nombre de sénateurs. Je me souviens du jour où un certain nombre de sénateurs libéraux se sont levés — comme le sénateur Terry Mercer — en brandissant leur carte du Parti libéral. C’est ainsi que les choses se sont passées. C’est l’histoire.

**Le sénateur Woo :** Je suis heureux de vous revoir au Sénat, sénateur Cowan.

Pour revenir à la question du sénateur Yussuff, le Règlement n’a pas changé. On ne parle pas d’être affilié à un parti représenté aux Communes; on parle seulement d’être affilié à un parti politique. Il me semble que votre expérience a créé un précédent en ce sens que le groupe le plus important n’était pas affilié à un parti d’opposition. Je pense que ce pont a maintenant été franchi, et je vous remercie de l’avoir fait pour nous.

Cette série d’audiences concerne la situation des sénateurs non affiliés. Il ne sont que quelques-uns en définitive. J’aimerais que vous nous parliez de votre expérience avec les sénateurs non affiliés avant l’expulsion des sénateurs libéraux du caucus. Vous savez...

**M. Cowan :** Ce que nous appelons le « Jour de la libération ».

**Le sénateur Woo :** Au bon vieux temps des duopolyes.

How were committee seats assigned to those non-affiliated individuals? There were former senators Anne Cools and Nancy Ruth. Did they get committee seats, and if so, how did that happen?

**Mr. Cowan:** Yes, they did. The way it was done in my day was that the leaders agreed. I think there were three or four of them, and it was that one leader looked after these two and the other looked after an equal number remaining. We asked what committees they wanted to serve on. As I recall, everybody wanted to be on Foreign Affairs or something, and that didn't always work, but certainly they were all offered committee seats. That's the way it worked.

**Senator Woo:** So they got seats but not necessarily the seats they wanted; is that fair to say?

**Mr. Cowan:** Yes, that would be fair, but that's the same as any other time for everyone else. Certainly in our caucus, we invited people to list their top three choices. Most of the time, we were able to accommodate people, but not always.

**Senator Woo:** Thank you.

**Mr. Cowan:** It was always a balance, as you would know from your own experience, and not an easy balance. But I don't recall that it was really difficult to do.

**Senator MacDonald:** It is great to see you, Jim.

**Mr. Cowan:** It is good to see you.

**Senator MacDonald:** I was asking about you a few weeks ago as to how you were doing, and you are obviously doing great.

Both Senator Yussuff and Senator Woo have touched upon what I was going to ask you. Let us say there is an election and the government changes and we flip the roles in the institutions. I'll ask you this question instead: If there were an election that changed the leadership of the country and changed the leadership of the Liberal Party, and if a number of senators wanted to reform the Liberal caucus in the Senate and were given access back to the Liberal caucus, how would we determine the role of the opposition in the Senate if they didn't have as many members as the other caucuses but were associated with the Official Opposition in the House?

**Mr. Cowan:** Senator Batters spoke about it being in the Parliament of Canada Act, and I expect that is exactly right. You had the wording, Senator Batters.

**The Deputy Chair:** I'm looking for it.

Comment les sièges des comités ont-ils été attribués à ces sénateurs non affiliés? Certains étaient issus de l'ancien régime, comme les sénatrices Anne Cools et Nancy Ruth. Ces sénatrices et sénateurs ont-ils obtenu des sièges aux comités et, dans l'affirmative, comment cela s'est-il passé?

**M. Cowan :** Ils en ont eu. À mon époque, les leaders au Sénat étaient d'accord. Il y avait trois ou quatre non affiliés, et chaque leader avait décidé d'en prendre plus ou moins le même nombre sous leurs ailes. Nous leur avons demandé à quels comités ils voulaient siéger. Si je me souviens bien, tous souhaitaient, par exemple, siéger au comité des affaires étrangères, ce qui n'était évidemment pas possible, mais chacun s'est vu proposer un siège. C'est ainsi que les choses fonctionnaient.

**Le sénateur Woo :** Ils ont donc obtenu des sièges, mais pas nécessairement ceux qu'ils voulaient, c'est cela?

**M. Cowan :** C'est cela même, mais ce n'est pas différent des autres sénateurs. Dans notre caucus, nous avons invité les gens à nous faire part de trois préférences. Dans la plupart des cas, nous avons pu donner suite à ces desiderata, mais pas toujours.

**Le sénateur Woo :** Merci.

**M. Cowan :** C'était toujours une question d'équilibre, comme vous le savez d'après votre propre expérience, ce ne fut pas toujours facile. Mais je n'ai pas souvenir que cela ait été vraiment difficile non plus.

**Le sénateur MacDonald :** C'est un plaisir de vous voir, sénateur Cowan.

**M. Cowan :** Moi aussi, je suis heureux de vous voir.

**Le sénateur MacDonald :** Il y a quelques semaines, je vous ai demandé comment vous alliez et, à l'évidence, vous allez très bien.

Le sénateur Yussuff et le sénateur Woo vous ont posé ma question. Supposons que le gouvernement change après les prochaines élections et que nous changions les rôles des formations au sein des deux institutions. Cela étant, si les élections donnaient lieu à un changement à la tête du pays et du Parti libéral, et si un certain nombre de sénateurs étaient autorisés à réformer le caucus libéral au Sénat, comment déterminerions-nous le rôle de l'opposition au Sénat advenant qu'elle ne compte pas autant de membres que les autres formations, mais qu'elle soit associée à l'opposition officielle aux Communes?

**M. Cowan :** La sénatrice Batters a indiqué que cela est prévu dans la Loi sur le Parlement du Canada, et je crois que c'est tout à fait exact. Vous aviez le libellé, sénatrice Batters.

**La vice-présidente :** Je le cherche.

**Mr. Cowan:** Where is Senator Serge Joyal when you need him?

I don't know how that would work out. I have no idea whether a future Liberal Party or one under a different leader would take a different view of the relationship between the Senate and the House. I would hope that would be the case, but I have no way of knowing if it would be. I can't answer your question, Senator MacDonald. I think it would be governed by that rule.

**Senator MacDonald:** There are still some unknowns.

**Mr. Cowan:** Normally, it would be the largest group that would form the opposition, but clearly the opposition now is —

**Senator MacDonald:** Is non-aligned.

**Mr. Cowan:** The opposition in the Senate is not the largest group.

**Senator MacDonald:** Yes. Thank you.

**The Deputy Chair:** Thank you, Senator Cowan, for your testimony today and your very comprehensive answers to our questions and your contribution to our study. We appreciate you coming all the way in person today.

Colleagues, we have reached the end of our agenda.

(The committee adjourned.)

**M. Cowan :** Où est le sénateur Serge Joyal quand on a besoin de lui?

Je ne sais pas comment cela fonctionnerait. Je ne sais pas du tout si un futur Parti libéral ou un autre parti dirigé par un chef différent verrait d'un œil différent les relations entre le Sénat et les Communes. J'espère que ce sera le cas, mais je n'ai aucun moyen de le savoir d'avance. Je ne peux pas répondre à votre question, sénateur MacDonald. Je pense que cela tomberait sous le coup de cette règle.

**Le sénateur MacDonald :** Il y a encore des inconnus.

**M. Cowan :** Normalement, le groupe le plus nombreux formerait l'opposition, mais il est clair que l'opposition est maintenant...

**Le sénateur MacDonald :** Elle est composée par les non-alignés.

**M. Cowan :** L'opposition au Sénat n'est pas le groupe le plus nombreux.

**Le sénateur MacDonald :** Effectivement, merci.

**La vice-présidente :** Je vous remercie, sénateur Cowan, de votre témoignage d'aujourd'hui et de vos réponses très complètes à nos questions, ainsi que de votre contribution à notre étude. Nous vous sommes reconnaissants d'être venu nous rencontrer en personne.

Chers collègues, nous sommes arrivés au terme de notre ordre du jour.

(La séance est levée.)

---