

**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, September 18, 2024

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 6:45 p.m. [ET] to examine the practice of including non-financial matters in bills implementing provisions of budgets and economic statements.

**Senator Claude Carignan** (*Chair*) in the chair.

[*Translation*]

**The Chair:** Before we begin, I would like to ask all senators and other in-person participants to consult the cards on the table for guidelines to prevent audio feedback incidents.

Please make sure to keep your earpiece away from all microphones at all times. When you aren't using your earpiece, place it face down on the sticker placed on the table for this purpose. Thank you all for your cooperation.

My name is Claude Carignan. I'm a senator from Quebec and the chair of the Standing Senate Committee on National Finance. I would now like to ask my colleagues to introduce themselves, starting from my left.

**Senator Forest:** Éric Forest, Gulf senatorial division, Quebec.

**Senator Galvez:** Rosa Galvez from Quebec.

**Senator Gignac:** Clément Gignac from Quebec.

**Senator Dalphond:** Pierre Dalphond, De Lorimier division, Quebec.

[*English*]

**Senator MacAdam:** Jane MacAdam, Prince Edward Island.

**Senator Kingston:** Joan Kingston, New Brunswick.

**Senator Marshall:** Elizabeth Marshall, Newfoundland and Labrador.

**Senator Smith:** Larry Smith, Hudson, Quebec.

[*Translation*]

**The Chair:** Thank you, senators. Today, we'll begin our study on the practice of including non-financial matters in bills implementing provisions of budgets and economic statements. We're pleased to be joined today by Senator Scott Tannas. He

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 18 septembre 2024

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 18 h 45 (HE), pour étudier la pratique consistant à inclure des questions non financières dans les projets de loi exécutant les dispositions des budgets et des énoncés économiques.

**Le sénateur Claude Carignan** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

**Le président :** Avant de commencer, je voudrais demander à tous les sénateurs et aux autres participants qui sont ici en personne de consulter les cartes sur la table pour connaître les lignes directrices visant à prévenir les incidents liés au retour de son.

Veuillez tenir votre oreillette éloignée de tous les microphones à tout moment. Lorsque vous n'utilisez pas votre oreillette, placez-la, face vers le bas, sur l'autocollant placé sur la table à cet effet. Merci à tous de votre coopération.

Je suis Claude Carignan, sénateur du Québec et président du Comité sénatorial permanent des finances nationales. J'aimerais maintenant demander à mes collègues de se présenter, en commençant par ma gauche.

**Le sénateur Forest :** Éric Forest, de la division du Golfe, au Québec.

**La sénatrice Galvez :** Rosa Galvez, du Québec.

**Le sénateur Gignac :** Clément Gignac, du Québec.

**Le sénateur Dalphond :** Pierre Dalphond, division De Lorimier, au Québec.

[*Traduction*]

**La sénatrice MacAdam :** Jane MacAdam, de l'Île-du-Prince-Édouard.

**La sénatrice Kingston :** Joan Kingston, du Nouveau-Brunswick.

**La sénatrice Marshall :** Elizabeth Marshall, de Terre-Neuve-et-Labrador.

**Le sénateur Smith :** Larry Smith, du Québec.

[*Français*]

**Le président :** Merci aux sénateurs et sénatrices. Aujourd'hui, nous commençons notre étude sur la pratique consistant à inclure des questions non financières dans les projets de loi exécutant les dispositions des budgets et des énoncés

initiated this study and this request from the Senate, which has been referred to us. Thank you, Senator Tannas.

We'll now begin with opening remarks. We'll then open the floor to questions.

The floor is yours, Senator Tannas.

[*English*]

**Hon. Scott Tannas:** Thank you very much, chair, and thank you to the committee members for the invitation.

As was said, I was the one who organized my leadership colleagues to agree that we should do something on this particular topic. They helped write the resolution that is before you. We all understand that we have a problem. I think it is a growing problem and one that we need to deal with.

As near as we can tell, it was in the 1990s that budget implementation acts became something done regularly as opposed to just having a budget document and then passing different pieces of legislation to do whatever you needed to do individually but where there started to be some omnibus activity that coordinated all of the things in the budget document into one bill.

Before 2001, in the early 1990s, the budget implementation act, or BIA, was not long or complex. For example, the BIA for 1994 was 24 pages long. It prompted a point of order from Mr. Harper — he wasn't Prime Minister at the time — about the length of it, that it was offensive at 24 pages.

Between 1995 and 2000, the budget implementation act documents grew to be larger, although the average was 54 pages. Between 2001 and 2008, it was around 140 pages. Now, we have budget implementation acts that are “omnibudgets.” The last one in 2024 was 660 pages. It also contained 44 legislative matters that were additional to the financial matters in that particular budget.

We all acknowledge — and I remember being in this very room as we were studying the last BIA. We were discussing the potential of somehow addressing, by amendment, one of the items that had nothing to do with budgets or money; it had to do with another piece of action that the government wanted to take that would normally be in some other legislation. We talked about the “shield” — what I call the shield, the constitutional convention of the Senate not amending financial legislation. That shield is now being wielded, in my view, as a sword where we are under time pressure and pressure under this convention not to

économiques. Nous avons le plaisir d'accueillir parmi nous aujourd'hui le sénateur Scott Tannas. Il est à l'origine de cette étude et de cette demande du Sénat qui nous a été renvoyée. Merci, sénateur Tannas.

Nous allons commencer par des remarques d'introduction, puis nous allons procéder à une période de questions.

La parole est à vous, sénateur Tannas.

[*Traduction*]

**L'hon. Scott Tannas :** Merci beaucoup, monsieur le président, et merci aux membres du comité de m'avoir invité.

Comme on l'a dit, j'ai mobilisé mes collègues qui occupent un rôle de leadership et nous nous sommes entendus sur le fait que nous devons faire quelque chose dans ce dossier. Ils ont contribué à la rédaction de la résolution qui vous est présentée. Nous comprenons tous que nous sommes confrontés à un problème. Je pense qu'il s'agit d'un problème croissant auquel nous devons nous attaquer.

Il semblerait que c'est dans les années 1990 que les lois d'exécution du budget sont devenues monnaie courante. Plutôt que d'avoir un document budgétaire et d'adopter différents projets de loi par la suite pour faire ce qui s'imposait au cas par cas, on a commencé à recourir aux projets de loi omnibus qui rassemblaient tous les éléments qui se trouvaient dans le document budgétaire.

Avant 2001, au début des années 1990, la loi d'exécution du budget n'était ni longue ni complexe. Par exemple, celle de 1994 comptait 24 pages. M. Harper — qui n'était pas premier ministre à l'époque — avait fait un rappel au Règlement à cause du nombre de pages qu'elle contenait — 24 —, ce qu'il trouvait inacceptable.

Entre 1995 et 2000, les lois d'exécution du budget sont devenues plus volumineuses, mais en moyenne, elles ne faisaient que 54 pages. Entre 2001 et 2008, elles pouvaient faire près de 140 pages. Aujourd'hui, nous avons des lois d'exécution du budget qui sont des « omnibudgets ». La dernière, celle de 2024, comptait 660 pages. Elle incluait également 44 mesures législatives qui s'ajoutaient aux questions de nature financière propres à ce budget.

Nous reconnaissons tous... et je me souviens de m'être retrouvé dans cette même pièce alors que nous étudions la dernière loi d'exécution du budget. Nous discutons de la possibilité d'aborder, par voie d'amendement, l'un des points qui n'avait rien à voir avec les budgets ou l'argent; il s'agissait d'une mesure que le gouvernement souhaitait adopter et qui aurait normalement dû figurer dans un autre projet de loi. Nous avons parlé de ce que j'appelle le « bouclier »; la convention constitutionnelle qui veut que le Sénat n'amende pas les projets de loi sur les finances. Ce bouclier est maintenant brandi comme

mess with a document because it is a budget document when, in fact, the issues that we have concern about quite rightly and the constitutional duty to deal with are not financial issues. Therefore, they are being put in to shield them, either intentionally or unintentionally, from us being able to do our job.

For me, there is a lot of evidence that this is getting abused. We had the unusual circumstance this last time in 2000 and in the spring where we had two ministers of the Crown actually admit that they were using this as a shortcut to avoid the bothersome exercise in the House of Commons that is present because of a minority government. The Minister of Justice and the Minister of Finance told us that was their purpose. Yet, they fully expected us to adjust ourselves to respect the shield of constitutional convention on matters that had nothing to do with the budget.

We have seen the shortcuts used on matters of the Criminal Code, something the Legal Committee objects to. Many people have concerns about that.

I think the most troubling one and the one that prompted me to think we needed to do something was in the BIA not last year but the year before. There was a section that dealt specifically with the Privacy Act. It actually exempted federal political parties from application of the Privacy Act for themselves. It was buried on the last page of a — I can't remember if it was 800 pages. It was a long budget implementation act. It was kind of comical, actually, that it would be placed last at the bottom of the pile.

We talked about it at that point. A number of us were offended by it, and there was some consensus that we should do something. That was a year and a half ago. One of our senators who was a relatively new senator but an old hand in government — in fact, clerked with the Privy Council — Senator Shugart, counselled us to do something but to do it in a way that tried to bring the government along with us.

We tried that, and it didn't work. When we got down to it, through Senator Gold, the government said they were not prepared to engage in any kind of work to deal with that. I think it is fair to say they viewed it as our problem and that we needed to deal with it.

That's what then inspired the next thing, which was the question of how we should deal with this. We should deal with it by asking all of you to study the matter and to guide us on what you think we ought to do.

une épée : nous sommes pressés par le temps et par cette convention qui dit que nous ne pouvons pas toucher à un document budgétaire. Cependant, les questions qui nous préoccupent à juste titre et que nous avons le devoir constitutionnel de traiter ne sont pas des questions de nature financière, mais on les introduit dans la loi d'exécution du budget pour les mettre à l'abri — intentionnellement ou non — et nous empêcher de faire notre travail.

Selon moi, de nombreuses preuves indiquent que l'on utilise cette procédure à outrance. Chose surprenante, en 2000 et au printemps, deux ministres de la Couronne ont admis qu'ils utilisaient cette procédure comme un raccourci pour éviter l'exercice d'examen fastidieux à la Chambre des communes sous un gouvernement minoritaire. Le ministre de la Justice et le ministre des Finances nous ont dit que c'était leur objectif. Or, ils s'attendaient à ce que nous nous ajustions pour respecter la convention constitutionnelle — le bouclier — même pour des questions qui n'avaient rien à voir avec le budget.

Les raccourcis ont été utilisés pour des questions qui touchent le Code criminel, ce à quoi le Comité des affaires juridiques s'oppose. Nous sommes nombreux à avoir des préoccupations à ce sujet.

L'élément le plus troublant qui m'a incité à vouloir faire quelque chose concerne non pas la loi d'exécution du budget de l'année dernière, mais celle de l'année précédente. Un article traitait précisément de la Loi sur la protection des renseignements personnels. On y soustrayait les partis politiques fédéraux à l'application de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Cet élément était enfoui à la dernière page de... je ne me souviens plus si la loi d'exécution du budget faisait 800 pages. Elle était très volumineuse. Il était plutôt ironique, d'ailleurs, que cet élément soit présenté en dernier, au bas de la liste.

Nous en avons parlé à ce moment-là. Nous étions plusieurs à nous offusquer de la situation et nous avons atteint un certain consensus sur le fait que nous devons agir. C'était il y a un an et demi. L'un de nos sénateurs, qui était relativement nouveau, mais qui était un vétéran du gouvernement — de fait, il a été greffier au Conseil privé —, le sénateur Shugart, nous a conseillé de prendre des mesures, en essayant d'inviter le gouvernement à collaborer avec nous.

Nous avons tenté le coup, mais cela n'a pas fonctionné. Lorsque nous en sommes arrivés là, le gouvernement a déclaré — par l'entremise du sénateur Gold — qu'il n'était pas disposé à s'attaquer à cette question. Je pense qu'il est juste de dire qu'il pensait que c'était notre problème et que nous seuls devons nous en occuper.

C'est ce qui nous a amenés à l'étape suivante : comment devrions-nous régler ce problème? Nous devrions le faire en vous demandant à tous d'étudier la question et de nous aider à déterminer la marche à suivre.

We now have clear evidence of abuse, both through shortcuts to avoid scrutiny and the normal legislative process in the House of Commons and then to force us to ignore it here by virtue of the constitutional convention. That just can't stand. We have to figure this out. Otherwise, we might as well just tell them not to send anything and we'll just pass it. We'll send over our stamp and they can just stamp it by proxy over there.

I'm being facetious, but it is discouraging that we continue to try and honour the convention of the Senate not messing with the finances of the government that come by way of financial bills. We try and honour that and take it to a degree that dishonours the respect that we're giving the other place.

I would say that we had some glimmer of hope this last year. One of the committee's studies on a non-financial matter, the committee raised an alarm in the pre-study fairly early on in the process, and the government adjusted the program while the bill was in the House of Commons. We should take that as some kind of lesson, I think. Perhaps one of the levers that you could focus on is that early warning appears to have some effect. It is worthy of mention that in 2024 the government did try and respond to at least one of the non-financial issues that was stuffed in the BIA that we had trouble with.

I'll leave it there, and I am happy to answer questions.

**The Chair:** Thank you, Senator Tannas. We will start the questions.

**Senator Marshall:** Thank you very much for being here and for your motion.

You did, in your opening remarks, give us some background information and some idea as to the research that you did in preparation for the motion, but could you just give us some more information? I am wondering if you took a look at other jurisdictions. I know you do have it in the motion for us to do, but did you take a look at Australia or Great Britain? I would be interested in that.

You separated the non-financial aspects of the omnibus bills from the financial, and I am wondering if you took a look over the last several years and if you can indicate the percentage. Is it half-and-half, half financial and half non-financial, or do you have a handle on that? Those were two issues. If I have time, I have some more questions.

Nous avons maintenant des preuves évidentes de dérapages. On a emprunté des raccourcis pour éviter l'examen qui s'impose et le processus législatif normal à la Chambre des communes pour ensuite nous forcer à l'ignorer de ce côté-ci en vertu de la convention constitutionnelle. Cela ne peut pas durer. Nous devons trouver une solution, faute de quoi nous pourrions tout aussi bien dire au gouvernement de ne pas se donner la peine de nous envoyer quoi que ce soit. Nous adopterons ses mesures et lui enverrons notre sceau d'approbation qu'il pourra apposer par procuration à la Chambre des communes.

Je plaisante, mais il est démoralisant que nous continuions à essayer d'honorer la convention du Sénat qui consiste à ne pas toucher aux mesures financières du gouvernement issues de projets de loi sur les finances. Nous honorons cette convention au point de porter atteinte au respect que nous accordons à l'autre endroit.

Nous avons eu une lueur d'espoir l'année dernière. Lors d'une étude que nous menions sur une question non liée aux finances, nous avons tiré la sonnette d'alarme à l'étape de l'étude préalable, assez tôt dans le processus, et le gouvernement a modifié le programme alors que le projet de loi était à l'étude à la Chambre des communes. Je pense que nous devrions nous inspirer de cette situation. L'un des leviers sur lesquels vous pourriez peut-être vous concentrer est le fait que l'alerte précoce semble avoir un certain effet. Il convient de mentionner qu'en 2024, le gouvernement s'est efforcé de revenir sur au moins l'une des questions non financières contenues dans la loi d'exécution du budget qui nous posait problème.

Je vais m'arrêter là. C'est avec plaisir que je répondrai à vos questions.

**Le président :** Je vous remercie, monsieur le sénateur Tannas. Nous allons commencer la série de questions.

**La sénatrice Marshall :** Merci beaucoup de votre présence et de votre motion.

Vous nous avez donné, dans votre déclaration préliminaire, des renseignements de nature générale et une idée des recherches que vous avez effectuées pour préparer votre motion. Pourriez-vous nous donner plus d'informations? Je me demande si vous avez examiné la situation dans d'autres pays. Je sais que la motion le prévoit, mais j'aimerais savoir si vous avez examiné ce qui se fait en Australie ou en Grande-Bretagne. Cela m'intéresse.

Vous avez séparé les éléments non financiers des projets de loi omnibus des éléments financiers. Avez-vous examiné la situation au cours des dernières années? Êtes-vous en mesure de nous dire quels pourcentages ces éléments représentaient ces dernières années? Ces projets de loi étaient-ils composés à 50 % de questions financières et à 50 % de questions non financières? Le savez-vous? Voilà deux questions. S'il reste du temps, je vous en poserai d'autres.

**Senator Tannas:** Sure. We actually did engage the Library of Parliament, and they delivered for us a very valuable piece of research that I think you can ask for, if you haven't already got it. It was done by Jaquelin Coulson and Erin Virgint in the Research and Education Department February 23, 2024, and it is called "Financial Legislation in Select Jurisdictions." It is a good document. It has got a lot of comparators in it that I think will be helpful.

We are not unique in this problem.

**Senator Marshall:** Yes. That's what I mean. Are we unique? And if we are not, have other jurisdictions moved to address the problem?

**Senator Tannas:** Yes.

**Senator Marshall:** What have they done?

**Senator Tannas:** Australia has in their constitution that non-financial issues can't be put in a financial budget bill.

**Senator Marshall:** Or is that as a result of their omnibus bills?

**Senator Tannas:** It's section 54 of the Commonwealth of Australia Constitution Act. I don't know when it came in. That non-budget items just cannot be added for efficiency and that those that are deemed by the Senate to be inconsistent with that rule can be removed from the bill.

Tacking provisions is kind of another description of it. So things that get tacked into a budget bill, and that is kind of the words that are used in the U.K. by the House of Lords. They talk about the same issue. There are some pretty bright red lines in the U.K. around the activities of House of Lords' financial bills. Brighter red lines than what we have, maybe not in practice, but certainly in the constitutional powers that we have. They have similar regulations around "tacking" is what they call it.

Each jurisdiction has done some work — they are ahead of us, frankly.

**Senator Marshall:** Guardrails?

**Senator Tannas:** They have got some guardrails. Some of them are hard and fast and some of them are just the activity and the posture that the upper house has taken in both the U.K. and in Australia. My understanding is that you have got some experts that have done a fairly deep dive into the other jurisdictions coming, and they should be able to give you quite a fulsome explanation in each case. To me, these are areas where I think the solutions potentially lie for us.

**Le sénateur Tannas :** Bien sûr. Nous avons fait appel à la Bibliothèque du Parlement, qui nous a remis une excellente étude que vous pouvez obtenir, si vous ne l'avez pas déjà. Elle a été effectuée par Jaquelin Coulson et Erin Virgint du service de recherche et d'éducation. Elle date du 23 février 2024 et s'intitule *Financial Legislation in Select Jurisdictions*. C'est un bon document. Il contient de nombreuses données qui, selon moi, seront utiles.

Nous ne sommes pas les seuls à être aux prises avec ce problème.

**La sénatrice Marshall :** Oui. C'est là où je voulais en venir. Sommes-nous les seuls à avoir ce problème? Si ce n'est pas le cas, y a-t-il d'autres pays qui ont pris des mesures pour le régler?

**Le sénateur Tannas :** Oui.

**La sénatrice Marshall :** Qu'ont-ils fait?

**Le sénateur Tannas :** La constitution de l'Australie stipule que les questions qui ne sont pas de nature financière ne peuvent se retrouver dans un projet de loi d'exécution du budget.

**La sénatrice Marshall :** Cette disposition existe en raison de leurs projets de loi omnibus?

**Le sénateur Tannas :** Cette disposition figure à l'article 54 de la Commonwealth of Australia Constitution Act. Je ne sais pas quand elle a été adoptée. Les éléments non budgétaires ne peuvent tout simplement pas être ajoutés à des fins d'efficacité, et ceux que le Sénat juge comme étant incompatibles avec cette règle peuvent être retirés du projet de loi.

Il s'agit de ce que l'on qualifie de dispositions greffées; d'éléments qui sont greffés à un projet de loi sur les finances. C'est le terme que la Chambre des lords emploie au Royaume-Uni. Cela renvoie au même problème. Au Royaume-Uni, les activités entourant les projets de loi sur les finances de la Chambre des lords font l'objet de limites très claires. Des limites plus claires que celles que nous avons, peut-être pas en pratique, mais certainement dans les pouvoirs constitutionnels dont nous disposons. Ils ont des règlements semblables au sujet des dispositions greffées, comme ils les appellent.

Chaque pays s'est penché sur la question. Manifestement, ils sont en avance sur nous.

**La sénatrice Marshall :** Y a-t-il des balises?

**Le sénateur Tannas :** Il y en a quelques-unes. Certaines sont coulées dans le béton et d'autres sont assurées par les activités et la position adoptée par la Chambre haute au Royaume-Uni et en Australie. Je crois comprendre que vous allez accueillir des experts qui se sont penchés de près sur ce qui se fait dans les autres pays. Ils devraient être en mesure de vous donner une explication assez complète pour chaque cas. Je pense que c'est possiblement dans ces domaines que se trouvent les solutions.

**Senator Marshall:** Go back to the issue which is raised by the committee, insufficient time. I am not saying that that's the solution, but do you think it would make the omnibus bills more palatable if there was more time given? Even if we just took out the financial aspects of it, there still wasn't time. Could you talk a little bit about that?

**Senator Tannas:** Where Australia has a deadline for bills to be received by the Senate if they want them considered by the end of the session.

**Senator Marshall:** That helps.

**Senator Tannas:** Yes. We have talked about this. There have been government leaders — and I mentioned it in my speech — of the past who had seats at the cabinet table and could tell their cabinet colleagues, “Cut-off day is this date.” If you don't have it to the Senate by that date, you can't come back on us and force us to do something and largely got respect for that. We don't have that representation at the cabinet table anymore. That precedent got started some time ago, and maybe that is an area that we need to speak up to governments of the day and say, we think this is —

**Senator Marshall:** The bills are just getting bigger and bigger.

**Senator Tannas:** Yes.

**Senator Marshall:** Okay, this is great.

[*Translation*]

**Senator Forest:** Thank you, Senator Tannas, for that thoughtful comment. Two fundamental issues come to mind. First, we're dealing with such large bills that we can't study them as much as we would like to. Second, and this issue seems more troubling, we're muzzled because the bill involved often consists of an implementation bill. We aren't in a position to properly study non-financial matters and to make a decision based on the fundamental interests of Canadians.

My first question is the following. A number of people, including Professor Adam Dodek, rightly pointed out that no legal restrictions exist to prevent us from ending the practice of omnibus bills. You said earlier that, in 2024, Parliament was informed that a bill could be withdrawn. Don't you think that parliamentarians have the authority to oppose this practice and say that, if they receive other pieces of legislation in a budget

**La sénatrice Marshall :** Revenons à la question du manque de temps soulevée par le comité. Je ne dis pas que c'est la solution, mais pensez-vous que les projets de loi omnibus seraient plus acceptables si nous avions plus de temps pour les examiner? Même en retirant les questions de nature financière, nous n'avons toujours pas assez de temps. Pourriez-vous nous en dire plus à ce sujet?

**Le sénateur Tannas :** En Australie, le Sénat doit avoir reçu les projets de loi avant une date limite si l'on veut qu'ils soient examinés avant la fin de la session parlementaire.

**La sénatrice Marshall :** Cela est utile.

**Le sénateur Tannas :** Oui. Nous en avons parlé. Dans le passé, des leaders du gouvernement — et je l'ai mentionné dans mon discours — pouvaient participer aux réunions du Cabinet et pouvaient dire à leurs collègues qui y siégeaient quelle était la date butoir pour recevoir un projet de loi. Si le projet de loi n'était pas soumis au Sénat à cette date, le gouvernement ne pouvait pas revenir à la charge et le forcer à faire quelque chose. Cela lui a valu un grand respect. Nous n'avons plus cette représentation au Cabinet. Ce précédent a été créé il y a un certain temps, et nous devons peut-être en parler aux gouvernements au pouvoir pour leur dire que nous pensons que c'est...

**La sénatrice Marshall :** Les projets de loi deviennent de plus en plus volumineux.

**Le sénateur Tannas :** Oui.

**La sénatrice Marshall :** D'accord, c'est excellent.

[*Français*]

**Le sénateur Forest :** Merci, sénateur Tannas, de cette réflexion qui est plus que pertinente. Il y a deux problèmes fondamentaux dans cette question, notamment le fait que l'on soit aux prises avec des projets de loi qui sont tellement volumineux qu'on n'arrive pas à les étudier comme on souhaiterait le faire. En ce qui concerne l'autre élément, ce qui est plus vicieux, c'est que nous sommes muselés, étant donné que c'est souvent un projet de loi de mise en œuvre. Or, on n'est pas en mesure d'étudier correctement les questions qui ne sont pas d'ordre financier et de prendre une décision en fonction des intérêts fondamentaux des Canadiens et des Canadiennes.

Ma première question est la suivante. Plusieurs personnes, dont le professeur Adam Dodek, soulignent avec justesse qu'il n'existe aucune contrainte légale qui nous empêcherait de mettre fin à la pratique des projets de loi omnibus. Vous avez mentionné un peu plus tôt qu'en 2024, on a avisé le Parlement qu'il y avait un projet de loi qui pouvait être retiré. Ne croyez-vous pas que les parlementaires ont le pouvoir de s'opposer à

implementation bill, they won't consider that bill? Could this be done?

[English]

**Senator Tannas:** Yes, I think we have the ability to propose to carve out certain elements of a bill and study them separately. I don't know if "permission" is the right word, but it does set up a situation where in order to do that, we're reporting back to the House of Commons and saying we have got Bill 1 and 1A and they have the opportunity to say, "No, we don't want you to study it that way." They can reject our intentions.

If we're into an abusive situation that, to me, is a potential where we could wind up in a confrontation in the middle of trying to do our job. I would much rather see us try and find ways to recast the convention and let them know that's what our intention is rather than be reactive around it. That's me. But my understanding is that it's been done. We can do it. And then we would look to see what the House of Commons' reaction and the government's reaction would be to us doing it.

[Translation]

**Senator Forest:** Thank you. A negotiation is always preferable to a confrontation. You said that England and Australia found ways to better balance the implementation bill. In your view, could we draw inspiration from these solutions to strike a balance in an omnibus bill?

[English]

**Senator Tannas:** I do. I think both countries — and both are Westminster systems — offer us some potential ways in which we can do this. Some of them are quite rules-based and others are just behaviour-based. My bet is it is going to be a combination of a change in our own Rules and a change in our behaviour.

The fact is that we are painting ourselves into a corner by this convention that we allow to occur in a way that it is not the way it was intended. We're doing that. Nobody else is doing that.

If the idea was that we could deal with everything in that omnibus bill, and we can study it in our proper way in the time that it takes, then surely the government would say, "No, we need the budget passed; let's not hold everything up." That would be our fallback. If we said, "Look, we want to divide this bill," and they said, "No, we don't want you to divide it," then we could always say, "You will get your bill when we're done

cette pratique et de dire que si on leur soumet d'autres pièces législatives dans un projet de loi de mise en œuvre du budget, ils n'étudieront pas ce projet de loi? Est-ce qu'on pourrait faire cela?

[Traduction]

**Le sénateur Tannas :** Oui, je pense que nous avons la possibilité de proposer que l'on retire certains éléments d'un projet de loi pour qu'ils soient examinés séparément. Je ne sais pas si « permission » est le mot juste. Dans un tel cas, nous pourrions nous adresser à la Chambre des communes pour lui dire que nous avons les projets de loi 1 et 1A. Cela dit, elle pourrait dire qu'elle ne veut pas que nous l'étudions de cette façon. Elle pourrait rejeter notre initiative.

Si la situation est déraisonnable, procéder de la sorte risquerait, selon moi, d'entraîner une confrontation alors que nous essayons de faire notre travail. Je préférerais que nous essayions de trouver des moyens de remanier la convention et de faire part de notre intention à la Chambre des communes, plutôt que de se contenter de réagir. C'est mon point de vue. Cela dit, à ma connaissance, cette approche a déjà été employée. Nous pouvons le faire et voir comment la Chambre des communes et le gouvernement y réagiraient.

[Français]

**Le sénateur Forest :** Merci. Effectivement, une situation négociée est toujours préférable à une confrontation. Vous dites que l'Angleterre et l'Australie ont trouvé des solutions pour mieux équilibrer le projet de loi de mise en œuvre. Selon votre expérience, pourrions-nous nous inspirer de ces solutions pour en arriver à rétablir un équilibre dans le cadre d'un projet de loi omnibus?

[Traduction]

**Le sénateur Tannas :** Je le pense. Je pense que les deux pays — qui reposent tous deux sur le modèle de Westminster — nous offrent des pistes de solutions pour y parvenir. Certaines sont fondées sur des règles, d'autres sur les comportements. Je parie qu'il nous faudra à la fois apporter des changements à nos propres règles et à nos comportements.

Le fait est que nous nous mettons des bâtons dans les roues en nous soumettant à cette convention d'une manière qui n'est pas celle qui était prévue. C'est nous qui agissons ainsi; personne d'autre ne le fait.

Si nous décidions d'examiner tous les éléments de ce projet de loi omnibus, de les étudier comme il se doit en prenant le temps nécessaire pour le faire, le gouvernement nous dirait certainement qu'il doit adopter le budget et que nous ne pouvons pas retarder le processus. Ce serait notre solution de dernier recours. Si nous disons que nous souhaitons scinder ce projet de loi et qu'il nous dit qu'il ne veut pas que nous le fassions, nous

with every single last detail properly.” That’s what will happen. If that takes us six months, then it will be six months.

There are many ways that we could encourage the behaviour, but the first step for us is to be brave enough to do it when we are clearly being abused and prevented from doing our job.

[*Translation*]

**Senator Gignac:** I want to welcome our colleague. As a member of the Standing Senate Committee on National Finance, I feel particularly strongly about this topic. Over the past few years, we’ve been frustrated, as you so aptly described, by budget implementation bills containing a number of elements that bore no relation to the government’s economic or financial policy. As an institution of sober second thought, this poses a problem for us.

To dig deeper, can you suggest any experts for us to invite? We’re starting our study today and you’re our first witness. Could we identify others? I’m thinking of Louis Massicotte in Quebec. He’s a professor in the political science department at Université Laval. He has written articles on the matter. Can you talk a bit about this? Do you have any names of experts? Have you had a chance to speak with Mr. Massicotte?

[*English*]

**Senator Tannas:** I’ll deliver a list to the committee after the meeting of people whom I’ve come across or whom my staff has found to help the committee.

[*Translation*]

**Senator Gignac:** This isn’t something new from a government. The previous government did this too. As someone who studied public finance in my previous life as an economist at the National Bank and in other financial institutions, I’ve seen omnibus bills. In all honesty, as a former provincial minister in the Quebec government, I saw bills that the finance minister willingly included in his budget to make them easier to pass. We know how this works. Quebec doesn’t have a senate. Negotiations take place among the various political parties. They don’t have the institution that we have here. Our work is done here.

Tell me about pre-studies. I gather that we would at least like to see budget implementation bills systematically analyzed in advance. Am I to understand that this isn’t done automatically in the Senate, or did I get this from an answer to a question that I asked today? Do the leaders of the four groups need to agree

pourrions toujours lui répondre qu’il recevra son projet de loi lorsque nous aurons examiné tous les détails en bonne et due forme. C’est ce qui se passera. Si cela nous prend six mois, ce sera six mois.

Il existe de nombreuses façons d’encourager ce comportement, mais la première étape consiste à avoir le courage d’agir ainsi alors qu’il est évident qu’on abuse de nous et qu’on nous empêche de faire notre travail.

[*Français*]

**Le sénateur Gignac :** Bienvenue à notre collègue. C’est un sujet que j’ai particulièrement à cœur comme membre du Comité sénatorial permanent des finances nationales, étant donné qu’on a eu quelques frustrations dans les dernières années, comme vous l’avez fort bien décrit, avec des projets de loi d’exécution du budget qui contenaient plusieurs éléments qui n’avaient rien à voir avec la politique économique ou financière du gouvernement. En tant qu’institution de second examen attentif, cela nous pose problème.

Pour creuser davantage, y a-t-il des experts que vous pourriez nous suggérer d’inviter? On commence notre étude aujourd’hui et vous êtes notre premier témoin, mais pourrait-on en identifier d’autres? Je pense à Louis Massicotte au Québec, qui est professeur au Département de science politique de l’Université Laval et qui a écrit des articles là-dessus. Pouvez-vous nous en parler un peu? Avez-vous des noms d’experts? Avez-vous eu la chance de discuter avec M. Massicotte?

[*Traduction*]

**Le sénateur Tannas :** Après la réunion, je vous enverrai une liste de personnes que je connais ou que des membres de mon personnel ont recensées. Cela vous aidera.

[*Français*]

**Le sénateur Gignac :** Ce n’est pas quelque chose de nouveau de la part d’un gouvernement; le précédent l’avait fait également. Pour avoir suivi les finances publiques dans une ancienne vie en tant qu’économiste à la Banque Nationale et dans d’autres institutions financières, j’ai vu des projets de loi omnibus. En toute transparence, je dois admettre que comme ancien ministre provincial au gouvernement du Québec, j’ai vu des projets de loi que le ministre des Finances a bien voulu inclure dans son budget pour en faciliter l’adoption. On sait comment cela fonctionne. Au Québec, il n’y a pas de sénat. Ce sont des négociations qui ont lieu entre les différents partis politiques. Il n’y a pas l’institution que l’on a ici. Notre travail se fait ici.

Parlez-moi des études préalables. Si je comprends bien, on pourrait à tout le moins souhaiter que les projets de loi d’exécution du budget soient systématiquement analysés de façon préalable. Est-ce que je comprends que ce n’est pas automatique au Sénat, ou est-ce que j’ai compris d’une réponse à



before we can conduct a pre-study? Can you explain how this works?

[English]

**Senator Tannas:** A key part of the solution would be to embark on an aggressive pre-study as soon as we have a budget document prior even to a BIA. I can't remember if it's a law or practice that the Trudeau government put in as part of their campaign promises in 2015, but it was that anything in the BIA would be included in the budget. They didn't tell us that they would insert a series of one-sentence statements into the budget that have nothing to do with the budget, but they're in there and we can find them. Perhaps there's a way in which the committee can do some early triage of items that are in the appendix of the budget document that would give us some hints about areas that are of concern or of interest. Perhaps then we could ask officials to come and explain what the plan is. It often seems to me that the most troublesome items — the ones that I would say are abusive — are the one-sentence ones in the budget document.

Maybe there is a way that we could do some advance sleuthing to see what might be waiting for us in that document before we get a BIA and get down the road with it. I certainly, as a senator, would support and favour the earliest possible pre-study on budget implementation acts, always. I think we can make that an understood convention in the same way that we currently have a convention that we don't mess with these budgets.

**Senator Gignac:** By convention, not the Senate Rules.

**Senator Tannas:** Yes. Just behaviour.

**Senator Smith:** Senator Tannas, I just want to sum up a few of the thoughts that you've given us so far. I have another question after that.

You made it quite clear that the aim of the motion is not to do away with omnibus bills, but to create a process by which we can effectively study them — thus, the reason we're here. Given that, I'd like your thoughts on the government's justification for including many non-financial items in each year's budget bill. You've thrown a few of those out already. In my exchanges with the Minister of Finance in one of our meetings — or twice now — she has repeatedly argued that everything in the budget bill comes for the government's budget document. Therefore, according to her, it is justified.

une question que j'ai posée aujourd'hui? Faut-il que les leaders des quatre groupes s'entendent pour qu'on puisse faire une étude préalable? Pouvez-vous nous expliquer comment cela fonctionne?

[Traduction]

**Le sénateur Tannas :** Un élément clé de la solution serait d'entamer une étude préalable rigoureuse dès la réception d'un document budgétaire, avant même l'examen de la loi d'exécution du budget. Lors de sa campagne électorale en 2015, le gouvernement Trudeau a promis qu'il y aurait une loi ou une pratique — je ne m'en souviens pas — qui ferait en sorte que tout ce qui figurerait dans la loi d'exécution du budget serait inclus dans le budget. Cependant, il ne nous a pas dit qu'il insérerait dans le budget une série de déclarations d'une phrase qui n'ont rien à voir avec le budget. Elles s'y trouvent et nous pouvons les trouver. Le comité pourrait peut-être procéder à un tri préliminaire des éléments figurant à l'annexe du document budgétaire. Cela nous aiderait à cerner les domaines qui posent problème ou qui revêtent un intérêt. Peut-être pourrions-nous alors demander à des fonctionnaires de venir nous expliquer le plan. Il me semble que, souvent, les éléments les plus problématiques — ceux qui, selon moi, sont excessifs — sont ceux qui ne font qu'une seule phrase dans le document budgétaire.

Il y a peut-être un moyen de faire une sorte de travail exploratoire. Nous pourrions avoir dans ce document un avant-goût de ce qui nous attend avant de recevoir la Loi d'exécution du budget et de nous lancer dans notre étude. Comme sénateur, je militerai toujours pour la tenue d'études préalables le plus tôt possible. Ces études pourraient devenir une convention au même titre que la priorité que nous accordons au budget.

**Le sénateur Gignac :** Ce serait une convention, et non pas une règle du Sénat.

**Le sénateur Tannas :** Oui. Ce serait de l'ordre du comportement.

**Le sénateur Smith :** Sénateur Tannas, j'aimerais récapituler les observations que vous avez faites depuis le début. J'aurai une autre question ensuite.

Vous avez dit très clairement que l'objet de la motion n'est pas d'éliminer les projets de loi omnibus, mais plutôt de mettre en place un processus qui permettrait de les étudier efficacement — la raison pour laquelle nous sommes réunis aujourd'hui. J'aimerais donc savoir ce que vous pensez des justifications que fournit le gouvernement pour inclure une multitude d'éléments non financiers chaque année dans le projet de loi sur le budget. Vous avez déjà réfuté quelques-unes de ces justifications. Pendant une des réunions que j'ai eues avec la ministre des Finances — pendant deux réunions en fait —, celle-

I have another point if I can have two more seconds. You may also have noted that in Australia they're tabling deadlines for legislation if the government wants to have them considered and debated. The Parliamentary Budget Officer has repeatedly called for an earlier and fixed tabling date for the budget. This would better align the supply process with the budget and give Parliament more time to study the BIA. We've echoed those calls, but the government has not been receptive. You also mentioned that the government has not been receptive to some of the Senate's resolutions on the matter.

Do you have any suggestions on how we must approach the government to get them on board? What is it going to take?

**Senator Tannas:** In Australia, they have a deadline for bills. They say that the bill needs to be here by this date to be considered by the end of the session. The other piece we have in our customs is that if the government wants to keep us here all summer, theoretically, they can do that. I'm not sure that they can without a vote of the majority of the Senate. We can test that if they say, "Well, that's fine, you have that rule, but we'll just never end the session." We have the ability to adjourn our chamber if we need to.

We have everything we need to establish a deadline. In Australia, there's a deadline. The bill has to be received before the end of the session, as is published, and in order to overcome that cut-off — so if something happens and, "Oh, goodness, we do need this bill by the end of the session" — then it takes a supermajority to override it. Something like that.

Like so many things, I find the Australians very pragmatic about this kind of thing. This is one that I was struck by as something that could be added to our toolbox with our own Rules. Everybody understands what they are, and it gives us something that everybody could strive toward.

**Senator Smith:** Historically, has the representative of the government been on the cabinet? That changed, did it?

**Senator Tannas:** Yes.

**Senator Smith:** Now, why not have the representative — Marc Gold's equivalent — that position has to be within the government small-group-of-people cabinet. That would give us a vehicle, which we could use to then say, "Okay, Mr. Representative of the Government, we have certain rules that we want to make sure that you get in front of the government."

ci a fait valoir plusieurs fois que le contenu du projet de loi sur le budget était entièrement tiré du document budgétaire du gouvernement. Voilà pour la justification.

Si vous m'accordez encore deux secondes, j'aurais un autre point. Vous avez peut-être remarqué qu'en Australie, des dates butoirs sont établies lorsque le gouvernement veut que des mesures législatives soient étudiées et débattues. Le directeur parlementaire du budget au Canada a réclamé plusieurs fois une date fixe plus hâtive pour le dépôt du budget. Cet échéancier permettrait de mieux faire concorder le processus d'approvisionnement avec le budget en plus de donner au Parlement davantage de temps pour étudier la loi d'exécution du budget. Le Sénat appuie les demandes du DPB, mais le gouvernement n'est pas réceptif. Vous avez également mentionné que le gouvernement avait opposé une fin de non-recevoir à certaines résolutions du Sénat sur le sujet.

Avez-vous des suggestions pour nous aider à rallier le gouvernement? Jusqu'où devons-nous aller pour le convaincre?

**Le sénateur Tannas :** En Australie, des dates limites sont établies pour les projets de loi. Ils fixent une date pour le dépôt du texte pour que l'étude se termine au plus tard à la fin de la session. Parmi nos usages au Parlement, il y a cette possibilité pour le gouvernement de nous obliger à siéger tout l'été. En théorie, ils peuvent le faire, mais je pense qu'il leur faudrait un vote majoritaire au Sénat. Nous pourrions tester cette hypothèse s'ils disaient : « Très bien. Vous avez cette règle, mais nous allons tout simplement laisser la session se poursuivre. » Nous pourrions alors ajourner le Sénat au besoin.

Nous disposons de tous les mécanismes voulus pour établir une date butoir. En Australie, il y en a une. Les projets de loi doivent être déposés et publiés avant la fin de la session. Pour éviter que le projet de loi soit interrompu — advenant que quelque chose arrive et que la mesure doive être adoptée avant la fin de la session —, il faut une majorité écrasante pour changer les choses. C'est quelque chose du genre.

Comme pour bien d'autres choses, je trouve que les Australiens ont une conception très pragmatique du processus législatif. Je me suis dit : pourquoi ne pas adjoindre cette règle à nos outils? Nous serions tous au même diapason et nous nous efforcerions tous d'atteindre le même but.

**Le sénateur Smith :** Le représentant du gouvernement a-t-il déjà fait partie du Cabinet? Ce n'est plus le cas, n'est-ce pas?

**Le sénateur Tannas :** Oui.

**Le sénateur Smith :** Pourquoi le représentant — l'équivalent de Marc Gold — ne ferait-il pas partie du petit groupe de personnes qui composent le Cabinet? Ce poste serait pour nous une courroie de transmission. Nous pourrions demander au représentant du gouvernement de s'organiser pour que certaines règles que nous avons soient présentées au gouvernement.

And we keep hammering them because this may be a process that takes more time to get into place or to reinstitute the relationship that the representative of the government is on the cabinet. Does that make any sense to you?

**Senator Tannas:** It's up to the Prime Minister to appoint cabinet members by including Senate members. The Senate, I don't think, can foist anybody into cabinet, so it would require the cooperation of the Prime Minister to appoint the government leader in the Senate to the cabinet.

It was tradition for decades, and it's only recently been changed.

**Senator Smith:** Would it be a useful element?

**Senator Tannas:** Maybe now we're living through one of the reasons why it should be changed back.

**Senator Smith:** Exactly. And if so, how do we do it?

**Senator Tannas:** Simply, I guess, we would pass a resolution asking the government — or encouraging the government — to make the Leader of the Government in the Senate a member of the cabinet. We could do something like that, but it would be up to the Prime Minister and the government of the day.

**Senator Galvez:** Thank you, Senator Tannas.

I think that by now you are sure that we are all very frustrated with this way of dealing with the budget implementation act and, in general, with the budgetary cycle. It's like we are always reviewing something in a hurry all the time. It's been like this for the eight years that I've been here.

As my colleague said, I think there is nothing in the legal, in the Constitution or in the way we work that is going to stop omnibus bills from being sent to us, so the way is how we deal with them. I'm happy to hear there are some tools. Putting a deadline sounds fantastic.

Another way, when we do the pre-study, was to distribute the subjects among different committees, but this requires, as you said, cooperation among the leaders because you leaders decide.

I was very frustrated when the carbon tax was supposed to come here, and then it was agreed to come here, and then all of a sudden, I learned that it's not coming here anymore or that the committee decided not to study it anymore and it was only going to be the Senate Standing Committee on Agriculture and Forestry. Really, that frustrated me a lot.

Il faut continuer d'insister vu tout le temps que cela pourrait prendre pour mettre ce processus en place ou pour réinstaurer la relation nécessaire à la nomination du représentant du gouvernement au Cabinet. Qu'en pensez-vous?

**Le sénateur Tannas :** C'est le premier ministre qui décide de nommer ou non des sénateurs parmi les membres du Cabinet. Le Sénat ne peut pas imposer qui que ce soit. Il faudrait donc la collaboration du premier ministre pour nommer au sein du Cabinet le leader du gouvernement au Sénat.

Cette tradition qui existe depuis des décennies a été modifiée récemment.

**Le sénateur Smith :** Cette proposition serait-elle utile?

**Le sénateur Tannas :** La situation actuelle révèle peut-être la nécessité de réinstaurer la tradition.

**Le sénateur Smith :** Exactement. Comment nous y prenons-nous?

**Le sénateur Tannas :** Nous pourrions simplement adopter une résolution qui demanderait au gouvernement d'inclure au sein du Cabinet le leader du gouvernement au Sénat, ou qui l'encouragerait à le faire. Nous pourrions entreprendre une démarche comme celle-là, mais la décision appartiendrait au premier ministre et au gouvernement.

**La sénatrice Galvez :** Merci, sénateur Tannas.

Vous pouvez être certain que nous sommes tous très frustrés en ce moment par le processus que suivent les lois d'exécution du budget et par le cycle budgétaire en général. Nous avons toujours l'impression de faire nos études à toute vapeur. C'est comme cela depuis huit ans que je siège au Sénat.

Comme l'a dit mon collègue, rien dans les lois et la Constitution et rien dans nos processus au Sénat ne vont empêcher le renvoi de projets de loi omnibus au Sénat. La seule chose que nous pouvons changer, c'est la manière de les étudier. Tant mieux si nous avons des outils. Ce serait fantastique si nous pouvions établir une date butoir.

Une autre solution, au stade de l'étude préalable, serait de répartir les sujets dans différents comités, mais cela nécessite, comme vous l'avez dit, la collaboration entre les leaders parce que ce sont ces derniers qui décident.

J'étais très frustrée lorsque j'ai appris du jour au lendemain que le dossier de la taxe sur le carbone, que nous devions étudier comme convenu, n'allait plus être renvoyé au comité des finances nationales — ou que le comité avait renoncé à l'étudier — et que le dossier allait être assigné au Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts. Cette volte-face m'a vraiment frustrée.

We are on the National Finance Committee, and we should see the expenses and the revenues. That's the normal thing to do.

I think, yes, we have the tools, but sometimes politics come into it and then they disturb the logical, the pragmatism that you are saying that the Australians have and we seem to not have. We have to be pragmatic and efficient.

My question is around who decides what is not a financial matter and what is a financial matter because this has come into some question, and they will always find a way to show that indirectly it influences the economy and, therefore, is a financial matter.

According to you, who will decide this is not financial and this is financial?

**Senator Tannas:** I think it has to be this committee that decides whether it is so tangential as to be authored by Pinocchio. It's not true even though maybe it is tangentially true because everything at the end of the day involves money, right?

I do believe this committee needs to take this issue in hand. You're going to study it, but I think you're also going to lead any reforms that happen. This committee needs to be sufficiently empowered by the Senate, trusted by the Senate and it needs to be populated with folks that are of a common mind that this needs to stop.

I would go a little bit further with this. We're the long wave, right? Senator Wells likes to talk about how the Senate is the long wave and the House of Commons is the short wave. Maybe part of what we need to do is train governments on what is acceptable and what is not acceptable.

There are some governments, I would say, that have a reflex built in about fiscal management. That's their thing. There are other governments that don't. They have other priorities and other strengths. Maybe it's up to the Senate in those moments to help train governments through tough love in the beginning to say, "No, you have to deliver your fiscal management in a way that is responsible." Maybe we let that get away on us.

That's in the past, but I do think this committee is the committee that needs to take charge even when it comes to where do bits and pieces of it get assigned? I'm not sure it is appropriate for the leaders to be dealing with that. This committee should deal with that and decide what it wants to delegate and what it doesn't. If it's a BIA, it should start here and be delegated out.

Normalement, le Comité sénatorial permanent des finances nationales devrait examiner les dépenses et les revenus.

Nous avons en effet les outils, mais parfois la politique intervient et vient brouiller la logique et le pragmatisme, qui sont l'apanage des Australiens, comme vous le dites, et qui nous manquent. Il faut développer notre pragmatisme et notre efficacité.

Ma question porte sur la façon de déterminer si un dossier est lié ou non aux finances. Cette détermination est mise en doute. Il y aura toujours moyen de démontrer que quelque chose influe indirectement sur l'économie. Il n'y a ensuite qu'un pas à faire pour que la chose soit considérée de nature financière.

Selon vous, qui décidera que tel ou tel dossier est lié aux finances ou non?

**Le sénateur Tannas :** C'est au comité des finances nationales de déterminer que le lien est tiré par les cheveux. Il peut décider que le lien n'existe pas, même s'il est accessoire, puisque tout finit toujours par revenir à l'argent.

À mon avis, le comité doit prendre en main le dossier. Vous allez certes étudier la question, mais vous allez aussi piloter les réformes qui s'imposeront. Il faut que le comité ait les coudées franches de même que la confiance du Sénat. Il faut enfin qu'un certain nombre de sénateurs s'accordent sur la nécessité de faire cesser le statu quo.

J'irais même un peu plus loin. Nous travaillons dans le long terme, n'est-ce pas? Le sénateur Wells aime la métaphore selon laquelle le Sénat est une longue vague comparativement à la vaguelette de la Chambre des communes. Une partie de notre tâche est peut-être d'expliquer au gouvernement ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas.

Certains gouvernements sont naturellement doués pour la gestion fiscale. Ils en font un point d'honneur. Toutefois, certains autres sont des cancre. Ils ont d'autres priorités et d'autres forces. C'est peut-être le rôle du Sénat à ce moment-là de contribuer à former le gouvernement, quitte à être dur avec lui au début, et de lui rappeler les principes de la responsabilité fiscale. Nous avons peut-être manqué le bateau.

C'est du passé maintenant, mais je pense que si un comité doit prendre les choses en main, c'est le comité des finances nationales. Vous devriez même vous mêler de l'assignation des différentes parties des textes. Je ne suis pas certain que ce soient les leaders qui devraient s'en occuper. Il revient au comité des finances de prendre les commandes et de décider ce qu'il veut déléguer ou ne pas déléguer. Les lois d'exécution du budget, par exemple, devraient atterrir chez vous avant d'être confiées à d'autres comités.

**Senator Dalphond:** Thank you, colleague, for coming. It's a topic we have been discussing together and sharing views on for many years. We have not found, though, the answer. We have expressed concerns repeatedly.

I think one of the problems is that there might be many kinds of omnibus bills — an omnibus bill that repeals 25 parts of different bills in cleaning up things. One of the ones that replaced the name of the supreme court of a province by the superior court and amend 35 bills, these kinds of omnibus bills we don't have really a problem with.

I think what is concerning to all of us — at least the most concerning to most of us — is the Budget Implementation Act Part 4, 5 or 6 that are called miscellaneous acts. The one I read, as I said to the finance minister, when she was here, "I read your budget every time, but I just start to read the part that says miscellaneous acts because that one I understand." The rest I leave to Senator Gignac to understand and to Senator Marshall and other people who are very familiar with that — like you — who have been in audit or were an Auditor General.

But me, I look at these parts, which are legalese, but changing everything that has no link with the budget. That's what is bothering me, and I think it is becoming abusive.

An option that was considered was to remove that from the budget to make it a separate bill, but we have two rulings from the Speakers of our Senate in the past — and I think you were there for at least one of them — where the Speaker ruled that if you make two bills, you need two Royal Recommendations because they are part of a financial bill. He says, "I cannot do that," and he makes — the House voted, the Senate voted, to overrule the Speaker.

At the end of the day, the rule that is in the book is we need a Royal Recommendation if it's a budgetary issue. I don't know how far we can go as an option there, but it is to be explored.

The other options, you referred to a special majority in the Senate to this whole budgetary issue, which I think is an interesting option. The problem is the constitution says that decisions in the Senate are made by the majority, so we will have to amend our constitution. That is also in our bill. We don't need the provinces to do that. It is internal. Still, it is a major obstacle.

What is the other option? Can you explain more what is happening in Australia? I looked at New Zealand. New Zealand has an omnibus bill. They live with it. They criticize. England

**Le sénateur Dalphond :** Merci, cher collègue, de venir témoigner. Nous échangeons nos points de vue sur le sujet depuis bon nombre d'années. Toutefois, nous n'avons pas encore trouvé de solution. Nous avons exprimé nos préoccupations à plusieurs reprises.

Un des problèmes à mon avis, c'est le caractère protéiforme des projets de loi omnibus. Il y a ceux qui mettent de l'ordre en abrogeant 25 parties dans diverses autres mesures. Par exemple, le projet de loi omnibus qui a remplacé le nom de la Cour suprême d'une province par la cour supérieure en modifiant 35 projets de loi ne nous pose pas vraiment problème.

La chose la plus préoccupante pour la plupart d'entre nous est la portion de la loi d'exécution du budget qui regroupe les parties 4, 5 ou 6, qui sont appelées « dispositions diverses ». Comme je l'ai dit à la ministre des Finances lorsqu'elle a témoigné devant le comité, je lis toujours le budget, mais je commence ma lecture par les dispositions diverses, car c'est la seule partie que je comprends. Je laisse le reste au sénateur Gignac, à la sénatrice Marshall et aux autres spécialistes — comme vous — qui ont travaillé sur des audits ou qui ont occupé un poste de vérificateur général.

Pour ma part, je regarde ces dispositions, dont le libellé est juridique, mais qui touchent seulement à des choses étrangères au budget. C'est cela qui me dérange et qui est devenu démesuré.

On a étudié entre autres la possibilité de retirer ces parties du budget pour en faire un projet de loi distinct, mais deux anciens présidents du Sénat — je pense que vous étiez sénateur lorsqu'au moins une des décisions a été rendue — ont statué que les deux projets de loi devaient obtenir chacun une recommandation royale parce qu'ils faisaient partie d'un projet de loi sur les finances. Après ce refus de la part de la présidence, la Chambre des communes et le Sénat ont voté pour infirmer la décision.

En fin de compte, la règle énonce que les mesures budgétaires doivent s'accompagner d'une recommandation royale. Je ne sais pas dans quelle mesure nous pouvons nous prévaloir de cette option, mais c'est une avenue à explorer.

Parmi les autres options, vous avez parlé d'un vote majoritaire spécial au Sénat qui s'appliquerait à l'ensemble de la question budgétaire. À mon avis, cette option est intéressante. Par contre, comme la Constitution dit que les décisions au Sénat sont prises par la majorité, il faudrait modifier la Constitution. Cela se trouve aussi dans notre projet de loi. Nous n'avons pas besoin de l'assentiment des provinces. C'est un enjeu interne, mais ce serait toutefois un obstacle énorme que de changer la Constitution.

Quelle est l'autre option? Pourriez-vous donner d'autres détails sur la façon de fonctionner en Australie? Après avoir vérifié du côté de la Nouvelle-Zélande, j'ai constaté que ce pays

has it. They call it the Christmas tree because the bill is full of things. They call it a Christmas tree because it's full of lights.

In the U.S., we will find anything is in the budget. The compromise will keep that base open. It is the deal. The deal is all reflected in the bill.

You said Australia may offer an interesting pattern. I would like to hear more about Australia.

**Senator Tannas:** I'll leave it to you. I am getting it from the information we have. I would hope you would find time to talk to some of the people from Australia and the U.K. who have been working in systems that are more effective.

The one thing that I am relatively certain about — again, maybe you can check — is the weapon we have is time. We can say we reject your pressure that we must do our job in X amount of time. If you send us an 800-page bill filled with 45 things that have nothing to do with the budget, you might not get it in a rush. If you insist that we don't separate it, then we will take our time with it. That's the one thing we do have. We are on relatively solid ground. That gives us then the ability to perhaps propose some new conventions that don't take us down that road.

**Senator Dalphond:** I think of what they called the hidden convention in the Senate which was based on pre-studies. The government will do a pre-study in the Senate when it is still at second reading in the House of Commons. Then they will debate for a few weeks. Then the Senate embarks on a pre-study and then sends a report to the House of Commons, a message saying the following things are a concern or we suggest you change this or that.

It is similar to what was done with Bill C-69, with the two parts — 66 and 67, or 46 and 47, I have forgotten — about immigration. There were two chapters. One was dropped at the other place. They said the Senate suggested to drop it. The other groups suggested that too. We are dropping it.

The other one, we said it should be dropped too. They said, "No, we're going to improve it." They came up with a series of due process clauses for those immigrants who were in federal jails and considered risky, so they have some rights now, which I thought was an improvement.

Doing pre-studies requires the government to walk into those things, to give us time to do the work. Sometimes the budgets come late. I don't know if it is a forum we should explore.

avait aussi un projet de loi omnibus, qui est décrié par certains. L'Angleterre en a un. Ils l'appellent l'arbre de Noël parce qu'il est rempli de choses, comme un sapin décoré de lumières.

Aux États-Unis, le budget renferme toutes sortes de choses. La politique du compromis permet de maintenir une ouverture. Les ententes qui se concluent sont reprises dans le projet de loi.

Vous avez dit que l'Australie était un modèle intéressant. J'aimerais en apprendre davantage.

**Le sénateur Tannas :** Je vais vous laisser faire vos recherches. Ce que j'ai dit se fonde sur la documentation dont nous disposons. J'espère que vous trouverez le temps d'en discuter avec des Australiens et des Britanniques qui travaillent dans des systèmes plus efficaces.

Une chose dont je suis à peu près certain — vous pourrez contre-vérifier —, c'est que le temps est notre arme principale. Nous pouvons leur dire que nous rejetons la pression des échéanciers. S'ils nous envoient un projet de loi de 800 pages comportant 45 éléments qui n'ont rien à voir avec le budget, disons-leur que nous ne pouvons pas l'adopter rapidement. S'ils insistent pour que nous ne scindions pas le projet de loi, prenons notre temps. C'est le seul levier que nous avons. Grâce aux assises relativement solides que nous avons, nous pourrions proposer de nouvelles conventions qui permettraient d'agir autrement.

**Le sénateur Dalphond :** Il y a ce qu'ils appellent la convention occulte du Sénat, qui se fonde sur les études préalables. Le gouvernement mène une étude préalable au Sénat parallèlement à la deuxième lecture à la Chambre des communes. Le projet de loi est ensuite débattu pendant quelques semaines. Le Sénat amorce par la suite une étude préalable et envoie un rapport à la Chambre pour présenter les dispositions qui suscitent des préoccupations ou pour proposer des modifications.

Ce processus est semblable à ce qui a été fait avec les deux parties sur l'immigration — 66 et 67 ou à moins que ce soit 46 et 47 — du projet de loi C-69. Il y avait deux chapitres, dont un a été éliminé par la Chambre. Ils ont dit que le Sénat, tout comme les autres groupes, avait suggéré de l'abandonner. Le chapitre a donc été abrogé.

Nous avons recommandé de laisser tomber le deuxième chapitre également. Ils ont dit qu'ils allaient plutôt l'améliorer. Ils sont revenus avec des dispositions sur l'application régulière de la loi qui visaient les immigrants détenus dans les prisons fédérales et considérés comme dangereux. Ces immigrants ont des droits désormais, ce qui était selon moi une amélioration.

L'étape des études préalables oblige le gouvernement à passer en revue les dispositions et à nous donner du temps pour faire le travail, mais comme le budget est déposé tardivement, je ne sais pas si cette avenue mérite d'être explorée.

**Senator MacAdam:** I'm going back to some comments that Senator Shugart made that you referenced in your introduction where he suggested trying to have conversations with colleagues in the other place.

I am wondering if you know whether the success that Australia and the U.K. have had, if they engaged in collaboration and cooperation with the equivalent of the other place or was it more confrontational? What we're talking about here seems like a good solution. Was it a better situation than we have?

**Senator Tannas:** That is a great question. I don't know. What I do know is that we took Senator Shugart's advice. We did receive an answer. The answer was this is your problem to solve. We have nothing to contribute to it. They were not prepared to be dragged into or agree to our Rules.

On reflection, I don't blame them. I don't think that a different government would react differently. It is up to us to decide what we want to do and how we want to do it in the context of the expectations of the public around us as an appointed body, but also in the expectations constitutionally that we have to do a good job.

**Senator MacAdam:** Given all the comments that we have heard here, the frustrations, barriers and history, do you have any suggestions on how this committee could effectively scope this study, deliberate, try to find consensus and prepare good recommendations? I know that is what we are going to have to do.

Given that you are here and given your passion and all the information you have at hand, any thoughts on that?

How long do you think this kind of a study should take, given the issues we're facing, in order to do it properly, to protect the credibility of not only this committee but the Senate as a whole?

In my view, it will take quite a bit of time to do it properly. I want to get your thoughts.

**Senator Tannas:** I do have a worry, and I have said it publicly, that it seems increasingly likely we are going to have a government of a different stripe we will be dealing with in the future. Let's assume that's true.

The political dynamic is such that it would be really unfortunate, and there could easily be a perception that it has to do with senators of a different stripe dealing with a government of a different stripe. It would be unfortunate if that was the first

**La sénatrice MacAdam :** Je vais revenir aux commentaires du sénateur Shugart que vous avez mentionnés dans votre déclaration liminaire. Le sénateur suggérait de dialoguer avec les collègues de l'autre endroit.

Je me demande si le succès observé en Australie et au Royaume-Uni découle de la coopération avec l'autre endroit — ou son équivalent là-bas — ou si ce succès est obtenu par la confrontation. Le savez-vous? Leur mode opératoire semble porter ses fruits. Leur situation est-elle plus favorable que la nôtre?

**Le sénateur Tannas :** C'est une excellente question. Je ne le sais pas. Ce que je sais, par contre, c'est que nous avons suivi les conseils du sénateur Shugart. Nous avons obtenu une réponse. On nous a dit que c'était à nous de régler le problème; qu'on ne pouvait contribuer en rien. Ils n'étaient pas prêts à être entraînés ou à accepter notre règlement.

Après réflexion, je ne leur en veux pas. Je ne crois pas qu'un autre gouvernement aurait réagi différemment. Il nous revient de décider de ce que nous voulons faire et de la façon dont nous voulons le faire en fonction des attentes du public à notre égard, mais surtout en fonction des attentes constitutionnelles relatives à notre travail.

**La sénatrice MacAdam :** Étant donné tous les commentaires que nous avons entendus, les frustrations, les obstacles et les antécédents, avez-vous des suggestions sur la façon dont le comité pourrait établir la portée de cette étude, délibérer, arriver à un consensus et préparer de bonnes recommandations? Je sais que c'est ce que nous allons devoir faire.

Puisque vous êtes ici, que vous êtes passionné et que vous avez tous ces renseignements en main, quelles sont vos suggestions?

Combien de temps ce type d'étude devrait-il durer, selon vous, étant donné les enjeux auxquels nous faisons face, afin qu'elle soit réalisée de manière appropriée et de nous assurer de protéger la crédibilité non seulement du comité, mais bien du Sénat dans son ensemble?

À mon avis, il faudra beaucoup de temps. J'aimerais vous entendre à ce sujet.

**Le sénateur Tannas :** Je m'inquiète — et je l'ai dit publiquement — parce qu'il est de plus en plus probable que nous ayons affaire à un nouveau gouvernement dans l'avenir. Disons que ce sera le cas.

La dynamique politique est telle que ce serait très malheureux, et l'on pourrait facilement penser que c'est parce que les sénateurs d'une telle couleur traitent avec un gouvernement d'une autre couleur. Ce serait malheureux s'il s'agissait de la

time we decided we were going to flex our authority on this is with a new government. I think that's a trap we should not fall into.

As much as it pains me to say it, I think there is a time issue to at least put some markers down on things we're going to try. They might not work out. We might still wind up in the time pressure with things we can't separate out.

We have to try some things for the coming budget cycle, assuming we get there. That's my own view.

In your wisdom, you might say, "No, this is going to take a long time. Let's do it the right way, in a long way." At the end of the day, that might be the right decision. I would leave it to you. You are best placed to decide what to do.

**Senator Kingston:** The first thing I would like to ask is a clarification of what your definition of a supermajority is. Is that two thirds?

**Senator Tannas:** I'm not sure what a supermajority in Australia is, but that is their requirement inside their rules — in order to overcome the cut-off a supermajority is needed. I honestly don't know.

**Senator Kingston:** It is more than 50%, obviously, plus one?

**Senator Tannas:** Exactly, yes.

**Senator Kingston:** It struck me while you were talking, and then after what Senator MacAdam has been saying, it took a long time to get here. You talked about 27 pages in the 1990s and now up to 800 pages. But of those 800 pages, only 44 pages — and we know it is not that many because as you said, many of them are one sentence — that somehow the budget itself, the financial pieces — obviously we would have to take that into consideration as well — that the whole thing is different. So if it is just like being pregnant. It takes a long time to get there, right, from the beginning to end, and then a long time to get back.

One of the things I have observed is that things are sent to us, and yet we know long before — as you somewhat said — in second reading, we know what is going on in the other place, and it would seem that we probably should start talking about the stuff that we know needs a lot of study before that time. Others used to do that. There were more pre-studies. Am I wrong about that or is that just an impression that I have gotten? I don't know.

**Senator Tannas:** I don't get the sense that there is more or less.

première fois que nous décidons d'exercer notre autorité avec un nouveau gouvernement. Je crois qu'il faut éviter ce piège.

Bien que cela m'attriste, je crois qu'il faut tenir compte du temps et établir certaines balises pour les mesures que nous allons tenter de prendre. Elles ne fonctionneront peut-être pas. Nous devons peut-être tout de même faire face à des contraintes de temps.

Nous devons tenter de prendre certaines mesures pour le cycle budgétaire à venir, en supposant que nous allons nous rendre jusque-là. C'est mon opinion.

Étant donné votre sagesse, vous déterminerez peut-être qu'il faudra bien faire les choses et prendre le temps qu'il faut en ce sens. Au bout du compte, ce sera peut-être la bonne décision. Je m'en remets à vous. Vous êtes les mieux placés pour prendre une décision.

**La sénatrice Kingston :** J'aimerais, pour commencer, vous demander de nous expliquer ce que vous entendez par une majorité qualifiée. Est-ce que l'on parle des trois tiers?

**Le sénateur Tannas :** Je ne sais pas exactement ce qu'est la majorité qualifiée en Australie, mais c'est ce qui est exigé dans le règlement : il faut une majorité qualifiée pour dépasser la date limite. Je ne le sais pas, honnêtement.

**La sénatrice Kingston :** Est-ce qu'il s'agit de 50 % plus un?

**Le sénateur Tannas :** Exactement, oui.

**La sénatrice Kingston :** Ce qui me frappe dans ce que vous dites, la sénatrice MacAdam et vous, c'est qu'il a fallu beaucoup de temps pour se rendre là. Vous avez parlé de 27 pages dans les années 1990 et de près de 800 pages aujourd'hui. Mais seulement 44 pages du budget, du volet financier... et nous savons qu'il n'y en a pas tant puisque, comme vous l'avez dit, certaines ne comptent qu'une seule phrase... Bien sûr, il faut en tenir compte également, tout cela est différent. Il faut du temps du début à la fin et il faut aussi du temps pour y revenir.

Ce que j'ai constaté, c'est que l'on nous envoie des projets de loi, mais que nous savons longtemps à l'avance — comme vous l'avez dit, en quelque sorte —, à la deuxième lecture, nous savons ce qui se passe à l'autre endroit, et il me semble que nous devrions commencer à parler des sujets qui devront faire l'objet d'études approfondies à l'avance. C'est ce qui était fait avant. Il y avait plus d'études préalables. Est-ce que je me trompe? Est-ce seulement mon impression? Je ne le sais pas.

**Le sénateur Tannas :** Je n'ai pas l'impression qu'il y en a plus ou moins.



**Senator Kingston:** Okay. We seem to act kind of blind about what is going on in the other place until it actually lands on our doorstep, which doesn't seem to make too much sense to me given we know where it is going, usually.

**Senator Tannas:** If you remember at committee in the dying days of the spring, we had a situation where a portion of the BIA around the Competition Act was radically changed at the last minute, and we weren't allowed to touch it. We weren't allowed to examine it in spite of there being an uproar in certain segments of those that were going to be affected by it. They were completely blindsided.

Yes, I think we can avoid a lot of those issues through pre-study, but at the end of the day, we don't know what we get. Part of that also, to be fair, is it is a minority government in the House and sometimes they make deals just so they can move things along, right? So we wind up with these surprises and us being the ones spotting the unintended consequences, which is all the more reason why we should have some ability to say, "Hold it, all this can go, but we need to have a little look at this for longer." And if the answer back is, "No, it is all or nothing," and then we say, "Okay, we will take longer and focus on that before you get the whole thing back."

We have ways to respond if we are dealing with an unreasonable partner. We just have to have the jam to do it when the time comes, to do it when it is the right thing to do. We take our I don't want to say partisan hats off, but we do. We take our hats off that says we owe them or we owe this person or that person or this government or that opposition whatever allegiance, and we say we're going to do our job even though our friends are going to be disappointed in us. But if they are being unreasonable, we still have to be reasonable and do our job.

**Senator Kingston:** It is just an observation, really, but one cabinet minister from the Senate might not change too much given how big the cabinet usually is and how it functions. So that's kind of an observation. If that is seen as a fix, I am not sure whether it would be much of a fix.

**Senator Tannas:** Cabinet members get briefed on providence of bills. They are there when the idea is being birthed, and if they are doing the job for us, they can see where the problems are.

So you know what? I suggest that we take Senator Carignan, Senator Gold, Senator Carstairs and ask them around that question. It would be worth a one-hour panel to talk about cabinet versus non-cabinet government leaders and tease that out

**La sénatrice Kingston :** D'accord. Il me semble que nous agissons comme si nous ne savions pas ce qui se passait à l'autre endroit jusqu'à ce que les projets de loi nous soient renvoyés, ce qui n'est pas logique, à mon avis, puisque nous savons habituellement ce qui s'y passe.

**Le sénateur Tannas :** Vous vous souviendrez peut-être qu'en comité, au cours des derniers mois du printemps, une partie de la loi d'exécution du budget portant sur la Loi sur la concurrence avait été modifiée radicalement à la dernière minute, et nous n'avions pas pu y toucher. Nous n'avions pas pu examiner les changements, même s'il y avait eu une levée de boucliers parmi ceux qui en seraient affectés. Ils ont été complètement pris au dépourvu.

Oui, je crois que nous pouvons éviter de tels problèmes en réalisant une étude préalable, mais au bout du compte, nous ne savons pas ce que nous allons obtenir. Il ne faut pas oublier que nous avons un gouvernement minoritaire à la Chambre et que parfois, il fait des compromis afin de passer à autre chose, n'est-ce pas? Nous nous retrouvons donc avec ces surprises, et c'est nous qui devons songer aux conséquences imprévues de ces choix. Il est donc d'autant plus important que nous puissions dire, par exemple : « Attendez; tout cela peut être adopté, mais nous devons revoir cette partie. » Ensuite, si l'on nous répond que c'est tout ou rien, alors nous pouvons dire que nous allons prendre plus de temps et nous centrer là-dessus avant de tout renvoyer.

Nous avons des façons de répondre lorsque nous sommes face à un partenaire déraisonnable. Nous devons seulement avoir le cran de le faire en temps opportun, lorsqu'il s'agit de la bonne chose à faire. Nous retirons nos chapeaux de partisans, même si je préférerais ne pas utiliser ce mot. Mais c'est ce que nous faisons. Nous oublions que nous devons quelque chose à un quelconque parti ou à une personne au gouvernement ou dans l'opposition — sans égard aux allégeances — et nous faisons notre travail, même si cela déçoit nos amis. S'ils ne sont pas raisonnables, nous avons le devoir de l'être et de faire notre travail.

**La sénatrice Kingston :** Ce n'est qu'une observation, mais il est difficile de changer la façon dont fonctionne habituellement le Cabinet. C'est une observation, en quelque sorte. Je ne suis pas certaine qu'il s'agit réellement d'une solution.

**Le sénateur Tannas :** Les membres du Cabinet sont informés au sujet des projets de loi. Ils sont présents lorsque les idées naissent et s'ils font leur travail, ils cibleront les problèmes.

Vous savez quoi? Je propose que nous posions des questions aux sénateurs Carignan, Gold et Carstairs sur le sujet. Nous pourrions prendre une heure pour discuter des leaders du Cabinet et des autres leaders afin de déterminer s'il y a une différence

and see if there is a real difference. I am going by hearsay. But my opinion is that there is something there that we should be looking at.

[*Translation*]

**The Chair:** I'll just chime in. We had an hour and we'll take a few minutes, if you don't mind, Senator Tannas. I have many topics to address.

I'll start with the following topic, and then finish with this one. I can tell you, having been part of the cabinet, that it has an impact. It isn't just one person. It's the Leader of the Government in the Senate speaking on behalf of the Senate and saying the following: "In our area, be careful, we'll have this issue or that problem." It's much more than an individual speaking, because we're speaking at the House level. Things are heard differently. I must say that they don't understand the rules of the Senate on the other side. No matter how much I explained it to them, even in the Office of the Prime Minister, the Senate procedure remains a mystery. I admit that it's a bit complicated.

I've already looked into the double majority issue, and it would be unconstitutional. Section 36 of the British North America Act says that questions arising in the Senate shall be decided by a majority of voices. As a result, we couldn't use a double majority.

You're interpreting the convention a bit strictly when it comes to amendments. I found some information in my office. I stumbled upon it in June. I noticed that we have a number of historical amendments to a budget bill. The most recent one that comes to mind dates back to when I was the opposition leader. An entire section dealing with consumer protection and banking was removed from the budget bill. Peter Harder was the government leader at the time. He moved the motion with me, and the section was removed. That's the latest example that comes to mind. However, there are a number of other examples. André Pratte even wrote about this topic in his book. We had the votes to do what we needed to do.

All this shows that budgets have been amended in the past and that this can be done. We can move amendments and carry out pre-studies. If 8 or 10 topics are included in an omnibus bill, we can split the bill and assign parts of it to Senate committees. The will of the Senate is needed for them to carry out these studies. We can divide a bill through a motion on division.

Don't you think that narrowly interpreting the convention to mean that we couldn't amend a budget bill puts us in a false and perhaps theoretical straitjacket, and that, given previous amendments, this rule is now less strict than you seem to claim?

entre les deux. Ce que je vous dis, ce sont des ouï-dire. À mon avis, toutefois, nous devrions étudier la question.

[*Français*]

**Le président :** Je vais quand même intervenir. Nous avons une heure et nous allons prendre quelques minutes, si cela ne vous dérange pas, sénateur Tannas. J'ai beaucoup de sujets à traiter.

Le premier est le suivant, pour terminer sur celui-là. Je peux vous dire, pour avoir fait partie du Cabinet, que cela a une influence. Ce n'est pas seulement une personne; c'est le leader du gouvernement au Sénat qui parle au nom du Sénat et dit : « Chez nous, attention, on va avoir tel enjeu ou tel problème. » C'est beaucoup plus qu'un individu qui parle, parce qu'on parle à l'échelle de la Chambre. Donc, l'écoute est très différente, et je dois dire que de l'autre côté, ils ne comprennent pas les règles du Sénat. J'avais beau leur expliquer, même au Cabinet du premier ministre, la procédure au Sénat est un mystère. J'avoue moi-même que c'est un peu complexe.

Pour ce qui est de la question de la double majorité, j'ai déjà vérifié ce point-là et ce serait inconstitutionnel. L'article 36 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique dit que le Sénat prend ses décisions à la majorité, alors on ne pourrait pas utiliser la double majorité.

Quant à la question des amendements, vous faites une interprétation un peu stricte de la convention, parce que j'ai une recherche dans mon bureau — je suis tombé dessus par hasard au mois de juin dernier — et j'ai constaté qu'on a plusieurs historiques d'amendements à un projet de loi budgétaire. Le dernier qui me vient en tête, c'est lorsque j'étais leader de l'opposition. On a extrait du projet de loi du budget toute une section ayant trait à la protection des consommateurs et aux banques. C'est même Peter Harder qui était leader du gouvernement à ce moment-là; il a présenté la motion avec moi et cela a été retiré. C'est le dernier exemple qui me vient en tête, mais il y en a plusieurs autres. André Pratte l'a même mentionné dans son livre : on avait les votes nécessaires pour faire ce qu'il fallait.

Tout cela montre bien qu'on a quand même amendé les budgets précédemment et que cela se fait. Donc, on peut présenter des amendements et faire des études préalables. S'il y a 8 ou 10 sujets à l'intérieur d'un projet de loi omnibus, on peut scinder le projet de loi et en confier des parties aux comités du Sénat; il faut la volonté du Sénat pour qu'ils fassent ces études. On peut diviser un projet de loi au moyen d'une motion de division.

Ne trouvez-vous pas que faire une interprétation très serrée de la convention en soutenant qu'on ne pourrait pas amender un projet de loi budgétaire crée un faux carcan qui est peut-être théorique, puis qu'aujourd'hui, avec les amendements qui ont été

[English]

**Senator Tannas:** I agree with you. I think we have all the power we need. It is behaviour that is 90% of our problem. We put the pressure on ourselves. We allow others to put the pressure on us.

But as you have just enumerated, we have the power to do what we need to do if we choose to use it and use it responsibly. We should not hesitate to use that power when we are being abused, when somebody is leaning on us and quoting conventions while trying to slip something by that is disingenuous to that convention.

I think it is fair to look to other appointed bodies, particularly in the House of Lords. Australia, they are elected. They have their own power, different constitutions and so on.

I do believe that our problem is in our own behaviour and that we look to this committee. This should be the powerful committee that decides when something is not good.

I would say that in the last little while — and I don't mean this with any disrespect — the tone, how we have gotten here and some of the things that we have let slide could have been and should have been that tone to not accept it should have come from this committee. You are greatly respected, and I am hopeful that part of this whole study allows you, maybe, to come to a view yourselves on how you are going to deal with this growing problem and beat it back so that we can do our jobs.

**Senator Marshall:** Initially, when I saw the motion, I knew it was a big study, but after the past hour, this is a really big study especially if it is going to be carried through to finding solutions.

I am thinking about the Finance Committee now. We are effectively overloaded with work. We have a lot of extra meetings, and it is not just the budget bill. The fiscal update bill was also 500 pages. We had two big bills, and the fiscal update bill was not split up. The entire 600 pages came here.

One of the things we have to look at is how we integrate this study into our regular work. I just want to make that point.

But I do have a question. I don't know if this is getting down into the weeds too much, but early on, when we were having the

effectués précédemment, cette règle est moins stricte que vous semblez l'affirmer?

[Traduction]

**Le sénateur Tannas :** Je suis d'accord avec vous. Je crois que nous avons tous les pouvoirs nécessaires. Les comportements représentent 90 % de notre problème. Nous nous mettons de la pression et nous permettons à d'autres de nous mettre de la pression.

Or, comme vous venez de le dire, nous avons le pouvoir de faire ce qu'il faut et d'avoir recours à certaines mesures de façon responsable. Il ne faut pas hésiter à user de ce pouvoir lorsqu'on abuse de nous, lorsqu'une personne nous cite des conventions alors qu'elle tente de faire passer quelque chose de malhonnête.

Je crois qu'il est bon de regarder ce que font d'autres organes élus, notamment la Chambre des lords. En Australie, ces membres sont élus. Ils ont leurs propres pouvoirs, leur propre constitution, etc.

Je crois que notre problème réside dans nos propres comportements et dans la façon dont nous percevons le comité, qui devrait être celui qui a le pouvoir de décider si quelque chose est bon ou non.

Ce que je dirais, c'est que, ces derniers temps — et je ne veux manquer de respect envers personne, ici —, nous avons laissé passer certaines choses, alors que nous aurions dû adopter un ton plus ferme et ne pas les accepter. Vous êtes très respectés et j'espère que cette étude vous permettra de songer à la façon dont vous allez vous attaquer à ce problème grandissant, afin que nous puissions faire notre travail.

**La sénatrice Marshall :** Lorsque j'ai vu la motion au départ, j'ai su qu'il s'agirait d'une étude imposante, mais après l'heure qui vient de s'écouler, je réalise qu'il s'agit d'une étude très imposante, surtout si elle doit être menée à terme pour trouver des solutions.

Je pense au comité des finances. Nous sommes surchargés de travail. Nous avons beaucoup de réunions supplémentaires, et pas seulement au sujet du projet de loi d'exécution du budget. Le projet de loi sur la mise à jour financière comptait également 500 pages. Nous avons deux gros projets de loi, et la mise à jour financière n'a pas été scindée. Nous avons reçu la totalité des 600 pages.

Nous devons songer à la façon dont nous intégrons cette étude à notre travail régulier. Je tenais simplement à le souligner.

Mais j'ai une question. Je ne sais pas si je vais trop dans les détails, mais au départ, nous avons parlé des garde-fous, qu'ont

initial conversation, we're talking about the guardrails. Some jurisdictions have guardrails. You said Australia has a deadline, and they say, "If we don't get the bill by a certain date, we will not get the study done."

What vehicle do they use in order to establish that rule? Do they use legislation, is it rule of the Senate or is it policy? You need a vehicle that is going to be binding.

I don't know if you have gotten that far into the detail. That could be a big issue.

**Senator Tannas:** I think you can look to the library for that kind of information as you go through.

[Translation]

**Senator Forest:** As you said earlier, even when the Senate and the House of Commons shared the same roof in the Centre Block, there was quite a bit of misunderstanding. I find that the Senate and the House of Commons are now two solitudes. It reminds me a bit of Canada. We no longer meet, see each other and talk to each other. This makes the situation worse.

I believe there are two ways forward. We could opt for an extensive study. However, in my opinion, we aren't the best-equipped committee to do this. I'm thinking of the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration. The other aspect of our reality is an election in the short term. A major study means attempting to engage in a short-term discussion while saying that we won't conduct a major study, but that we'll try to establish a discussion with the governments. We have a strategic and political choice to make quickly. The current government has a short life expectancy.

**The Chair:** That's exactly the point. There will be a discussion with the current government, but the other government there won't agree with the current government.

**Senator Forest:** At least we'll have tried something, and maybe the current government will agree.

**The Chair:** Did you have a question or just a comment?

**Senator Forest:** Do we opt for a major study, and see who does it and how, or do we opt for a quick connection to at least get the ball rolling under the current system?

[English]

**Senator Tannas:** Maybe it is as simple as saying let's be aggressive with the pre-study. Let's look for areas where we can see that this needs further study, and we should react quickly to suggest to the government that they carve it out, let us deal with

certaines administrations. Vous avez dit que l'Australie établissait une date limite et que si le projet de loi n'était pas déposé avant cette date, l'étude n'était pas faite.

Quel moyen utilise l'Australie pour établir cette règle? Utilise-t-elle des lois, est-ce un règlement du Sénat ou est-ce une politique? Il faut un mécanisme qui sera contraignant.

Je ne sais pas si vous êtes allé aussi loin dans les détails. Cela pourrait être un gros problème.

**Le sénateur Tannas :** Je crois que vous pouvez trouver ces renseignements à la bibliothèque.

[Français]

**Le sénateur Forest :** Vous l'avez dit plus tôt, même quand le Sénat et la Chambre des communes étaient sous le même toit dans l'édifice du Centre, il y avait une incompréhension assez importante. Je trouve que maintenant, le Sénat et la Chambre des communes sont deux solitudes. Cela me fait penser un peu au Canada. On ne se rencontre plus, on ne se voit plus, on ne se parle plus et cela contribue à empirer la situation.

Je crois qu'il y a deux voies. On pourrait opter pour une vaste étude, mais, à mon avis, on n'est pas le comité le mieux outillé pour le faire. Je songe notamment au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration. L'autre élément qui fait partie de notre réalité, c'est une élection à court terme. Une grande étude, cela veut dire qu'on tente un dialogue à court terme en se disant qu'on ne fera pas une grande étude, mais qu'on va essayer d'établir un dialogue avec les gouvernements. On a un choix stratégique et politique à faire rapidement, car le gouvernement actuel a une courte espérance de vie.

**Le président :** C'est justement cela. Il y aura une discussion avec lui, mais l'autre gouvernement qui sera là ne sera pas d'accord avec lui.

**Le sénateur Forest :** Au moins, on aura tenté quelque chose et il sera peut-être d'accord.

**Le président :** Aviez-vous une question ou était-ce seulement un commentaire?

**Le sénateur Forest :** Est-ce qu'on privilégie une grande étude, et on verra qui va la faire et comment, ou alors on privilégie un contact rapide pour avoir au moins amorcé une démarche sous le système actuel?

[Traduction]

**Le sénateur Tannas :** C'est peut-être aussi simple que de dire que nous allons être agressifs dans le cadre de l'étude préalable. Nous devons cibler les domaines nécessitant une étude plus approfondie et réagir rapidement afin que le gouvernement

it separately and see if we can build something that is a back and forth cooperative in the next budget cycle.

If we get cooperation, then maybe we don't need to go any further. Maybe we can get ahead of it if we have a partner that isn't looking to take advantage of us. We have let them take advantage of us, and so it becomes more of a habit.

I don't think we have governments of bad faith in our country. I think we own as much of this problem as the governments in the House of Commons own this problem. So why don't we try changing our behaviour a bit, in good faith, with good communication, with action and see where we get? Why not?

**Senator Gignac:** I want to elaborate on what you have in mind. May I test the water on an idea with you and my colleagues?

We know the government likes omnibus bills, possibly minority governments, for obvious reasons, because they speed it up. Why not use the pre-study discretion that we have to mention that all economic, financial items would be acceptable as a pre-study at the Senate and all the rest will be declined?

So if the signal sent by the Senate to the minister is, "You know what? You are at risk if you add too much because this is sober second thought. We will not give up our responsibility of sober second thought by fast-tracking things that are complicated."

I am just curious to have your reaction to these kinds of things where a signal or a guidance that all economic, financial items will be pre-studied automatically by the Senate, but the rest, we refuse to do that. What do you think about that idea?

**Senator Tannas:** At the end of the day, if they want to send us two omnibus bills, one for the budget, which we can't touch and must be done in a certain time frame, and another omnibus bill with a hundred things in it, we can take our time and we're not going to be jammed. We can make amendments. We can do what we need to do.

**Senator Gignac:** If the government does not want to split the bill, do we have the possibility here to pre-study only the things that we want to analyze, the financial or economic? We can do that? I think we are authorized to do that. It is up to us.

**Senator Tannas:** We do have the ability to go that step of severing a bill and sending it back to the House. They have the ability to not accept that. That's my understanding. So why wouldn't we encourage them in the pre-study to say, "Why don't

puisse scinder les projets de loi et nous laisser y travailler afin que nous puissions miser sur la coopération pour le prochain cycle budgétaire.

Si nous arrivons à coopérer, alors nous n'aurons peut-être pas besoin d'aller plus loin. Nous aurons peut-être un partenaire qui ne cherche pas à profiter de nous. Nous l'avons laissé profiter de nous, et il en a fait une habitude.

Je ne crois pas que les gouvernements du pays soient de mauvaise foi. Je crois que nous sommes tout aussi responsables du problème que les gouvernements de la Chambre des communes. Nous devons changer nos comportements, en toute bonne foi, assurer une bonne communication, prendre des mesures et voir où cela nous mène. Pourquoi pas?

**Le sénateur Gignac :** J'aimerais avoir des précisions sur ce que vous avez en tête. Est-ce que je peux vous faire part d'une idée, à vous et à mes collègues?

Nous savons que les gouvernements aiment les projets de loi omnibus, surtout les gouvernements minoritaires, pour des raisons évidentes, parce qu'ils permettent d'accélérer les choses. Pourquoi ne pas user de notre discrétion, dans le cadre de l'étude préalable du Sénat, afin de préciser que tous les éléments économiques et financiers sont acceptés, mais que le reste est refusé?

Ainsi, le Sénat enverrait au ministre le signal qu'il se met en situation de risque s'il ajoute trop d'éléments, parce que nous sommes responsables de réaliser un second examen objectif et que nous n'allons pas laisser tomber cette responsabilité pour accélérer les choses, alors que ce sont des questions complexes.

J'aimerais entendre vos commentaires sur l'idée voulant que tous les éléments économiques et financiers fassent l'objet d'une étude préalable automatique par le Sénat et que nous refusions de faire le reste. Que pensez-vous de cette idée?

**Le sénateur Tannas :** Au bout du compte, s'ils veulent nous renvoyer deux projets de loi omnibus — l'un pour le budget, que nous ne pouvons pas toucher et qui doit être adopté selon un certain délai précis, et l'autre qui compte toutes sortes d'éléments —, nous pouvons prendre notre temps. Nous pouvons faire des amendements et prendre les mesures nécessaires.

**Le sénateur Gignac :** Si le gouvernement ne veut pas séparer le projet de loi, est-ce que nous pouvons réaliser une étude préalable uniquement sur les éléments que nous voulons analyser, soit les éléments financiers ou économiques? Est-ce que nous pouvons faire cela? Je crois que oui. La décision nous revient.

**Le sénateur Tannas :** Nous avons la possibilité de séparer un projet de loi et de le renvoyer devant la Chambre des communes, qui peut décider de ne pas l'accepter. C'est ce que je comprends. Dans le cadre de l'étude préalable, nous devrions pouvoir dire :

you carve those out into a separate bill and we will take our time with those because we see that is going to hold up this? If you insist on keeping them together, then we're not going to give up the time we need to look at every single last thing."

If we can start out with just that, some behavioural things that involve us being proactive, a little firmer and communicating, this problem may just disappear. That would be nice.

**Senator MacAdam:** I just want to propose that the committee have an in camera meeting to discuss an initial approach as to how we will deal with this review.

**The Chair:** Good idea.

[*Translation*]

This concludes today's meeting. I would like to remind the senators that our next meeting will take place on September 24 at 9 a.m. to continue our study on the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 2025.

I want to thank everyone. I would be remiss if I didn't thank our clerk, Ms. Aubé, in particular. This is officially her last meeting with us. Fortunately, we'll see her on other committees. I saw that we'll be working together as of Tuesday on the Special Joint Committee on the Declaration of Emergency. We won't be losing her skills, expertise and talent.

Thank you, Mireille. I heard many good things about you before I became the chair. Since we started working together, I've found that this is to your credit and richly deserved. I wish you the best of luck.

Our new clerk is here. As the saying goes, the king is dead, long live the king! We'll have a highly capable person taking over, so thank you.

(The committee adjourned.)

« Pourquoi ne placerez-vous pas ces éléments dans un projet de loi distinct, afin que nous puissions prendre notre temps pour les examiner? Si vous insistez pour que tout reste ensemble, nous allons devoir prendre le temps nécessaire pour examiner chacun des éléments du projet de loi. »

Si nous pouvons commencer par nos comportements et être proactifs, être un peu plus fermes et bien communiquer nos intentions, alors le problème sera peut-être réglé. Ce serait bien.

**La sénatrice MacAdam :** J'aimerais simplement proposer que le comité tienne une réunion à huis clos pour discuter d'une approche initiale relative à cet examen.

**Le président :** C'est une bonne idée.

[*Français*]

Cela conclut la réunion d'aujourd'hui. Je voudrais rappeler aux sénateurs et sénatrices que notre prochaine rencontre aura lieu le 24 septembre, à 9 heures, pour reprendre notre étude sur le Budget principal des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars.

Je veux remercier tout le monde, et je m'en voudrais de ne pas remercier tout particulièrement notre greffière, Mme Aubé. C'est officiellement sa dernière réunion avec nous. Heureusement, nous pourrions la retrouver à d'autres comités. J'ai vu qu'on travaillera ensemble dès mardi au Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise, donc on ne perd pas ses compétences, son savoir-faire et son doigté.

Merci beaucoup, Mireille. J'avais entendu beaucoup de bonnes choses à votre sujet avant d'occuper le poste de président et, depuis que nous travaillons ensemble, j'ai constaté que c'était tout à votre honneur et bien mérité. Je vous souhaite la meilleure des chances.

Notre nouvelle greffière est ici. Comme on dit : le roi est mort, vive le roi! Nous aurons une personne très compétente pour prendre la relève, donc merci beaucoup.

(La séance est levée.)