

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, October 9, 2024

The Standing Senate Committee on National Finance met this day with videoconference at 6:52 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: Good evening, honourable senators. 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 are not using your earpiece, place it face down on the sticker placed on the table for this purpose. Thank you all for your cooperation.

I wish to welcome the senators, as well as the Canadians watching us on sencanada.ca.

My name is Claude Carignan. I am a senator from Quebec and chair of the Standing Senate Committee on National Finance.

Senator Forest: Éric Forest from the Gulf senatorial division, in Quebec.

Senator Gignac: Clément Gignac from the Kennebec division, in Quebec.

[*English*]

Senator LaBoucane-Benson: Patti LaBoucane-Benson, Treaty 6 territory, Alberta.

Senator MacAdam: Jane MacAdam, Prince Edward Island.

Senator Loffreda: Welcome. I'm Senator Tony Loffreda from Montreal, Quebec.

[*Translation*]

Senator Dalphond: Pierre J. Dalphond from the De Lorimier division, in Quebec.

[*English*]

Senator Fridhandler: Good evening. Daryl Fridhandler, Alberta.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 9 octobre 2024

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 18 h 52 (HE), avec vidéoconférence, 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 : Bonsoir à tous, honorables sénateurs et sénatrices. Avant de commencer, je voudrais demander à tous les sénateurs et aux autres participants qui sont ici en personne de consulter les cartes sur les tables pour connaître les lignes directrices qui visent 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.

Bienvenue aux sénateurs et sénatrices, et aussi aux Canadiens qui se joignent à nous sur sencanada.ca.

Je m'appelle Claude Carignan, je suis un sénateur du Québec et je suis 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.

Le sénateur Gignac : Clément Gignac, de la division de Kennebec, au Québec.

[*Traduction*]

La sénatrice LaBoucane-Benson : Patti LaBoucane-Benson, territoire visé par le Traité n° 6, Alberta.

La sénatrice MacAdam : Jane MacAdam, Île-du-Prince-Édouard.

Le sénateur Loffreda : Bienvenue. Je suis le sénateur Tony Loffreda de Montréal, Québec.

[*Français*]

Le sénateur Dalphond : Pierre J. Dalphond, de la division De Lorimier, au Québec.

[*Traduction*]

Le sénateur Fridhandler : Bonsoir. Je suis le sénateur Daryl Fridhandler, de l'Alberta.

[*Translation*]

Senator Cormier: René Cormier from New Brunswick.

[*English*]

Senator Ross: I'm Krista Ross from New Brunswick.

Senator Marshall: Elizabeth Marshall, Newfoundland and Labrador.

Senator Smith: Larry Smith, Saurel, Quebec.

[*Translation*]

The Chair: Honourable senators, this evening we are resuming our study on the practice of including non-financial matters in bills implementing the provisions of budgets and economic statements.

We are pleased to welcome Charles Robert, who is a former Clerk of the Senate and the House of Commons, and dare I say a friend of the Senate. Senator for Western Australia Louise Pratt, who is also Chair of the Finance and Public Administration Committee, was meant to make a presentation by videoconference, but as we have been experiencing technical difficulties, she will send it to us in writing and we will be able to consult it afterwards.

Mr. Robert, I invite you to make your presentation for 5 to 10 minutes.

Charles Robert, Former Clerk of the Senate and Former Clerk of the House of Commons, As an individual: About 10 minutes, but I always need a little more time.

The Chair: Go ahead; then we'll have questions for you.

Mr. Robert: Thank you very much.

[*English*]

The National Finance Committee has a mandate to study how the Senate can better deal with budget implementation acts, or BIAs, and more specifically, their non-financial provisions. The order of reference adopted last February charges the committee to look into three aspects relating to the consideration of BIAs coming before the Senate. The first addresses the current practice in reviewing nonfinancial elements in the BIA; the second is to collect information on procedures followed by other legislatures; and the third seeks recommendations and guidelines with a view to better ensure proper scrutiny of the non-financial components contained in BIAs.

[*Français*]

Le sénateur Cormier : René Cormier, du Nouveau-Brunswick.

[*Traduction*]

La sénatrice Ross : Je suis Krista Ross, du Nouveau-Brunswick.

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

Le sénateur Smith : Larry Smith, Saurel, Québec.

[*Français*]

Le président : Honorables sénateurs et sénatrices, ce soir, nous continuons 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 économiques.

Nous avons le plaisir d'accueillir Charles Robert, qui est un ancien greffier du Sénat et de la Chambre des communes, et j'oserais même dire un ami du Sénat. La sénatrice de l'Australie-Occidentale Louise Pratt, qui est également présidente du comité des finances et de l'administration publique, devait faire une présentation par vidéoconférence, mais puisque nous avons éprouvé des difficultés techniques, elle nous l'enverra par écrit et nous pourrons la consulter par la suite.

Monsieur Robert, je vous invite à présenter votre introduction de 5 à 10 minutes.

Charles Robert, ancien greffier du Sénat et ancien greffier de la Chambre des communes, à titre personnel : Environ 10 minutes, mais il me faut toujours un peu plus de temps.

Le président : Allez-y; nous aurons ensuite des questions pour vous.

M. Robert : Merci beaucoup.

[*Traduction*]

Le Comité des finances nationales a pour mandat d'étudier comment le Sénat pourrait améliorer le traitement qu'il accorde aux lois d'exécution du budget, ou LEB, et plus particulièrement les dispositions non financières qu'elles renferment. L'ordre de renvoi adopté en février dernier charge le comité d'examiner trois aspects relatifs à l'examen des LEB soumises au Sénat. Le premier concerne les procédures actuelles présidant à l'examen des aspects non financiers des LEB, le deuxième vise à amasser des renseignements sur les procédures suivies par d'autres assemblées législatives et le troisième vise à formuler des recommandations et des lignes directrices aptes à garantir un examen adéquat des aspects non financiers contenus dans les LEB.

[Translation]

Because of the positions I have held in the Senate as well as the House of Commons, I am prepared to provide information and perhaps advice that may help members of the committee in carrying out their mandate.

Let me begin by saying that I am honoured to have the opportunity to testify before you as part of your study. I am a firm believer in the work of the Senate and the importance of its contribution to Parliament's legislative and policy review, a responsibility it shares with the House of Commons. In my presentation, I will focus on the first and third elements of the order of reference. I believe there are other resources available for you to gather information on the practices followed in other legislatures.

[English]

In the current first session of the 44th Parliament, which began in 2021, the Senate has had to examine five separate bills relating to budget implementation. Each of them is in some measure a legislative expression of the economic statement delivered by the Minister of Finance twice a year, usually in the spring and fall.

These bills have become massive, covering a large range of statutes and amending a significant number of acts. Moreover, these unwieldy omnibus bills contain more than the budgetary subject matter arising from the minister's economic statement; they also include a lot of non-financial provisions. It is for this reason that the Senate has sought the advice of this committee.

A justification for this practice of having so much stuffed into the BIA is its convenience and the lack of time to do this through separate legislation. It is a convenience that has been practised by governments of both parties over the last 30 years and more.

Another motive is that given its relationship to the budget and the business of "aids" and "supply," BIAs are expedited through Parliament, the House of Commons and the Senate as if they were part of the Estimates process, which, since the reforms of the late '60s in the House of Commons, are considered under a fixed calendar, a predetermined time allocation process with three distinct periods ending in December, March and June every year.

Under this regime, BIAs are invariably adopted by both houses of Parliament before the extended winter and summer adjournments, sometimes with a tight deadline in the Senate, much to the frustration of many senators.

[Français]

Compte tenu des fonctions que j'ai occupées au Sénat ainsi qu'à la Chambre des communes, je suis prêt à fournir des renseignements et peut-être des conseils susceptibles d'aider les membres du comité dans l'exécution de leur mandat.

Permettez-moi tout d'abord de dire que je suis honoré d'avoir l'occasion de témoigner devant vous dans le cadre de votre étude. Je crois fermement au travail effectué par le Sénat et à l'importance de sa contribution à l'étude législative et à l'examen des politiques mené par le Parlement, une responsabilité qu'il partage avec la Chambre des communes. Dans ma présentation, je me concentrerai sur les premier et troisième éléments de l'ordre de renvoi. Je pense qu'il existe d'autres ressources à votre disposition pour vous permettre de recueillir des renseignements sur les pratiques suivies dans d'autres assemblées législatives.

[Traduction]

Au cours de la première session de la 44^e législature, qui a débuté en 2021, le Sénat a dû examiner cinq projets de loi d'exécution du budget distincts. Chacun d'entre eux est, dans une certaine mesure, une expression législative de l'exposé économique présenté par la ministre des Finances deux fois par an, généralement au printemps et à l'automne.

Or, ces projets de loi sont devenus énormes, et ils couvrent un large éventail de mesures législatives et modifient un nombre considérable de lois. En outre, ces projets de loi omnibus encombrants contiennent non seulement la matière budgétaire découlant de l'exposé économique de la ministre, mais aussi un grand nombre de dispositions non financières. C'est pour cette raison que le Sénat demande conseil à ce comité.

Cette pratique qui consiste à inclure autant de choses dans une loi d'exécution du budget se justifie par la commodité du procédé et par le fait qu'il manque de temps pour traiter tous ces enjeux par le truchement de lois distinctes. C'est un procédé commode que les gouvernements des deux partis utilisent depuis les 30 dernières années, si ce n'est plus.

Une autre raison est que, compte tenu de leur relation avec le budget et les affaires d'« aides » et de « crédits », les LEB sont traitées en accéléré au Parlement, à la Chambre des communes et au Sénat, comme si elles faisaient partie de la procédure d'établissement des budgets qui, depuis les réformes survenues à la fin des années 1960 à la Chambre des communes, sont examinés selon un calendrier fixe, un processus d'allocation de temps prédéterminé avec trois périodes distinctes se terminant en décembre, mars et juin de chaque année.

Sous ce régime, les LEB sont invariablement adoptées par les deux chambres du Parlement avant les ajournements prolongés de l'hiver et de l'été, parfois avec un délai serré au Sénat, ce qui ne manque pas d'irriter de nombreux sénateurs.

[Translation]

The procedure followed in the Senate for each of these five bills was the same and has become standard practice for dealing with virtually all budget implementation bills. In each case, senators adopted a motion to authorize a pre-study of the budget bill while it was still before the House of Commons. In addition, this motion resulted in the contents of each bill being divided among the various standing committees, which encouraged a more thorough examination before the Standing Senate Committee on National Finance presented a compiled report of the various studies to the Senate.

Are the pre-studies useful? Yes, in all probability. But are they enough? That's for the committee members and senators to decide.

[English]

The process followed by the Senate with each of these five bills was the same. What seems clear is that the Senate has demonstrated a willingness to adapt its practices to accommodate the perceived exigencies attached to BIAs with their tight deadlines while, at the same time, seeking to provide some level of credible scrutiny of the legislation.

Time is the all-important but variable factor. Pre-study can have a significant time range from less than a month upward to six weeks and even several months. Whatever the time given to pre-study, there is an invariably constrained period allowed for the three readings of the BIAs.

This uncertainty about adequate time for pre-study, combined with compressed debate through the reading stages and with the prospect of ever-larger BIAs, the effectiveness of the Senate's efforts to adjust its current practices will inevitably be undermined. Meeting the "deadline" for passage of the BIAs while satisfying the obligation for sufficient examination of these unwieldy bills, particularly the non-financial provisions, will become more and more difficult and unsatisfactory.

Is there a better way? The Senate seems to think so, based upon the order of reference of February 6.

The third part of the committee's order of reference mandates the committee to make recommendations and provide guidelines on methods to allow proper scrutiny of non-financial provisions found within budget implementation acts while permitting financial provisions to proceed in a timely manner. The structure of this proposal implicitly recognizes that the separation of BIAs into financial and non-financial parts might be a viable solution. Distinguishing those parts of the BIA would fulfill an obligation

[Français]

La procédure suivie au Sénat pour chacun de ces cinq projets de loi a été la même et est devenue une pratique courante pour le traitement d'à peu près tous les projets de loi d'exécution du budget. Dans chaque cas, les sénateurs ont adopté une motion pour autoriser l'étude préalable du projet de loi d'exécution du budget alors que celui-ci était encore à l'étude à la Chambre des communes. En outre, cette motion a donné lieu à la répartition du contenu de chaque projet de loi entre les différents comités permanents, ce qui a favorisé un examen plus approfondi avant que le Comité sénatorial permanent des finances nationales ne présente au Sénat un rapport compilé des différentes études.

Les études préalables sont-elles utiles? Oui, selon toute vraisemblance. Est-ce suffisant? C'est une question qu'il appartiendra aux membres du comité et aux sénateurs de trancher.

[Traduction]

Le processus suivi par le Sénat a été le même pour chacun de ces cinq projets de loi. Ce qui semble clair, c'est que le Sénat a fait preuve d'une volonté d'adapter ses pratiques pour répondre aux exigences propres des LEB, notamment leurs délais serrés, tout en cherchant à faire en sorte que son examen de la loi ait un certain niveau de crédibilité.

Le temps est un facteur important, mais inconstant. La durée de la préétude peut varier considérablement, allant de moins d'un mois à six semaines, voire plusieurs mois. Quel que soit le temps accordé à la préétude, celui consacré aux trois lectures des LEB est invariablement limité.

Cette incertitude quant au temps adéquat requis pour l'étude préalable, combinée à un débat comprimé lors des étapes de lecture et à la perspective de LEB de plus en plus volumineuses, l'efficacité des efforts du Sénat pour ajuster ses pratiques actuelles sera inévitablement minée. Il sera de plus en plus difficile et frustrant d'essayer de respecter la « date limite » pour l'adoption des LEB tout en satisfaisant à l'obligation d'un examen suffisant de ces projets de loi difficiles à manier, notamment en ce qui concerne les dispositions non financières qu'ils renferment.

Existe-t-il une meilleure solution? Le Sénat semble le penser, si l'on en croit l'ordre de renvoi du 6 février.

La troisième partie de l'ordre de renvoi donne au comité la mission de formuler des recommandations et des lignes directrices sur les méthodes susceptibles de permettre un examen approprié des dispositions non financières contenues dans les lois d'exécution du budget, tout en permettant aux dispositions financières d'être examinées en temps voulu. La structure de cette proposition reconnaît implicitement que la séparation des aspects financiers et non financiers des LEB pourrait être une

to pass the budgetary components quickly while giving the Senate more time to assess its nonfinancial provisions.

[*Translation*]

Dividing a House bill in the Senate seems to be an unusual and somewhat dubious practice. Dividing a bill, or combining two or more bills, has always been an option available to the house in which the bill originated, but it was less clear that such a procedure could be properly followed by the second house. There appear to be a few examples in Westminster, but they have not been used to establish guidelines for the Canadian practice. The last such known case dates back to 1919 and concerned a Department of Transport bill, but the instruction to divide the bill was rejected on the grounds of technical difficulties, and the editors of the 20th edition of Erskine May explained that the merits of the procedure had not yet been established.

That is not the case in Canada, where there have been three relevant examples: in 1941, 1988 and 2023. None of these examples concerned a budget implementation bill, but they do illustrate how the House of Commons may respond to the Senate's division of a budget implementation bill into financial and non-financial parts. In short, they suggest that MPs be persuaded to agree to the division of a budget bill if a certain condition is met. As I will explain, I do not believe that compliance with this condition is necessary, but until the House of Commons adjusts its position or extends the scope of its precedents, the Senate would be prudent to comply with this essential condition.

[*English*]

To explain this, I will start with the case of 1988 and Bill C-103, a bill that, among other objectives, sought to establish the Atlantic Canada Opportunities Agency and Enterprise Cape Breton.

A point of order was raised in the Senate when a motion to instruct the National Finance Committee to divide the bill was moved June 1, following second reading. The ruling of Speaker Charbonneau was given several days later, on June 7. While he found no objection with respect to proper notice or the form of the motion, he ruled it out of order. In his view, once divided, Bill C-103 would no longer be a government bill; instead, the two new bills would be Senate bills, and given that they sought to appropriate public funds, they could not properly originate in the Senate. This ruling was subsequently overturned on appeal to the full Senate, and the motion of instruction was adopted.

solution viable. En séparant ces deux aspects d'une LEB, nous nous acquitterions de l'obligation d'adopter rapidement les composantes budgétaires tout en donnant au Sénat plus de temps pour évaluer les dispositions non financières.

[*Français*]

La division au Sénat d'un projet de loi émanant de la Chambre des communes semble être une pratique inhabituelle et quelque peu douteuse. La division d'un projet de loi, ou la combinaison de deux projets de loi ou plus, a toujours été une option disponible pour la Chambre où le projet de loi a été mis en œuvre, mais il était moins clair qu'une telle procédure pouvait être suivie correctement par la seconde Chambre. Il semble que l'on dispose de quelques exemples à Westminster, mais ils n'ont pas été utilisés pour établir des principes directeurs pour la pratique canadienne. Le dernier de ces cas connus remonte à 1919 et concernait un projet de loi du ministère des Transports, mais l'instruction de diviser le projet de loi a été rejetée en raison de difficultés techniques, et les rédacteurs de la 20^e édition d'Erskine May ont expliqué qu'on n'avait pas encore établi le bien-fondé de la procédure.

Ce n'est pas le cas au Canada, où il y a eu trois exemples pertinents : en 1941, 1988 et 2023. Aucun de ces exemples ne concernait une loi d'exécution du budget, mais ils illustrent la manière dont la Chambre des communes pourrait réagir à la division par le Sénat d'une loi d'exécution du budget en deux parties, l'une financière et l'autre non financière. En résumé, ils suggèrent de persuader les députés d'accepter la division d'un projet de loi d'exécution du budget si une certaine condition est respectée. Comme je l'expliquerai, je ne crois pas que le respect de cette condition soit nécessaire, mais jusqu'à ce que la Chambre des communes ajuste sa position ou étende la portée de ses précédents, le Sénat serait prudent de respecter cette condition sine qua non.

[*Traduction*]

Pour expliquer cela, je commencerai par le cas de 1988 avec le projet de loi C-103 qui visait notamment à établir l'Agence de promotion économique du Canada atlantique et Entreprise Cap-Breton.

Le Règlement est invoqué au Sénat lorsqu'une motion visant à ordonner au Comité des finances nationales de scinder le projet de loi est présentée le 1^{er} juin, après la deuxième lecture. La décision du Président Charbonneau est rendue plusieurs jours plus tard, soit le 7 juin. Bien qu'il n'ait rien à redire du préavis donné ou de la forme de la motion, il l'a jugé irrecevable. Selon lui, une fois scindé, le projet de loi C-103 ne serait plus un projet de loi du gouvernement. Les deux nouveaux projets de loi ainsi formés seraient plutôt des projets de loi du Sénat, ce qui n'est pas chose possible étant donné qu'ils visent à affecter des fonds publics. Cette décision est par la suite annulée en appel par le Sénat plénier, et la motion d'instruction est adoptée.

One month later, on July 8, 1988, the first part of the divided bill was sent by message back to the House of Commons. A point of order was immediately raised, objecting to the unprecedented action of the Senate. After hearing arguments on the matter, the Speaker reserved his decision, which was given on July 11, 1988. After a reference to constitutional issues that he acknowledged were beyond his authority, the Speaker ruled that the Senate message infringed the privileges of the House of Commons in that the Senate had decided to divide Bill C-103 without seeking its concurrence, the *sine qua non* condition. The privilege at issue is based on section 54 of the Constitution which, in turn, is expressed in Standing Order 87, asserting that all financial bills, bills of aids and supplies, are the sole gift of the House, where they must originate and which are unalterable by the Senate.

Speaker Fraser stated:

. . . the Senate should have respected the propriety of asking the House of Commons to concur in its action of dividing Bill C-103 and in reporting only part of the Bill back as a *fait accompli* has infringed the privileges of this place.

It is not exactly clear what actual privilege was infringed, although the reference made in the ruling to Standing Order 87 is suggestive. Despite this finding, the Speaker was powerless to rule the message out of order.

The solution was in the hands of the House either to claim its privileges or to forego them and inform the Senate by message accordingly. In the end, the House signalled its strong objection, and the Senate received this message July 26 and subsequently passed Bill C-103 as one bill, without amendment, on August 18.

[Translation]

The essence of Speaker Fraser's ruling was the need for the Senate to seek the approval, permission or agreement of the House in its action to divide Bill C-103. This position, as he stated, was based, at least in part, on the case of June 11, 1941. On that occasion, two bills originating in the House of Commons and seeking to amend the Special War Revenue Act were before the Senate — namely Bill 88 and Bill 101, the latter being an unamended single clause bill.

The third reading debate on Bill 88 took place over two days and focused on an amendment to suspend the coming into force of a particular clause until the Supreme Court could assess its constitutionality. Once the amendment was adopted, a motion was proposed to consolidate Bill 101 into Bill 88. Proposing to combine two bills at third reading, which is normally done at the

Un mois plus tard, le 8 juillet 1988, la première partie du projet de loi divisé est renvoyée par voie de message à la Chambre des communes. Le Règlement est aussitôt invoqué pour s'opposer à l'action sans précédent du Sénat. Après avoir entendu les arguments sur la question, le Président de la Chambre remet le prononcé de sa décision pour la rendre finalement le 11 juillet 1988. Après avoir fait référence à des questions constitutionnelles dont il a reconnu qu'elles ne relevaient pas de sa compétence, le Président conclut que le message du Sénat porte atteinte aux privilèges de la Chambre des communes parce que le Sénat a décidé de scinder le projet de loi C-103 sans lui demander son accord, une condition *sine qua non*. Le privilège en question est fondé sur l'article 54 de la Constitution qui est lui-même exprimé dans l'article 87 du Règlement, affirmant que tous les projets de loi de nature financière, les projets de loi de subsides et de crédits, sont du ressort exclusif de la Chambre des communes d'où ils doivent provenir et qu'ils sont inaltérables par le Sénat.

Le Président Fraser a déclaré :

En ce qui concerne le projet de loi C-103, j'estime en toute déférence, bien sûr, que le Sénat aurait dû demander l'accord de la Chambre afin de diviser cette mesure, et qu'en ne renvoyant qu'une partie du projet de loi comme un fait accompli, il a porté atteinte aux privilèges des députés.

On ne sait pas exactement à quel privilège on a porté atteinte, bien que la référence faite dans la décision à l'article 87 du Règlement puisse nous mettre sur la piste. Malgré ce constat, le Président n'a pas pu déclarer le message irrecevable.

La solution est alors entre les mains de la Chambre, qui peut soit revendiquer ses privilèges, soit y renoncer et en informer le Sénat par voie de message. Le Sénat reçoit ledit message le 26 juillet et adopte ensuite le projet de loi C-103, en bloc et sans amendement, le 18 août.

[Français]

L'essentiel de la décision du Président Fraser était la nécessité pour le Sénat de demander l'assentiment, d'obtenir la permission ou l'accord de la Chambre dans son action visant à diviser le projet de loi C-103. Cette position, comme il l'a admis, était fondée, au moins en partie, sur le cas du 11 juin 1941. À cette occasion, le Sénat a été saisi de deux projets émanant de loi de la Chambre des communes et visant à modifier la Loi spéciale sur les revenus de guerre, à savoir le projet de loi 88 et le projet de loi 101, cette dernière mesure législative étant un projet de loi non amendé comportant une seule disposition.

Le débat à l'étape de la troisième lecture sur le projet de loi 88 s'est déroulé sur deux jours et s'est concentré sur un amendement visant à suspendre l'entrée en vigueur d'un article particulier jusqu'à ce que la Cour suprême puisse évaluer la constitutionnalité. Une fois l'amendement adopté, une motion a été déposée pour consolider le projet de loi 101 dans le

committee stage, was certainly unprecedented, but the senators did it without hesitation. In their message, they informed MPs that they had passed Bill 88 with one amendment and the incorporation of Bill 101, for which they wanted their approval.

[English]

The request for concurrence was made because unamended Bill 101 had been joined to amended Bill 88. However, the alleged infringement of privilege had to do with the amendment to Bill 88, not to the Senate decision to combine two bills. This is evident from the message of the House in reply to the Senate sent later the same day, June 11, 1941. The message was moved by the Minister of Finance, and it declared:

That the said amendment be now read the second time and concurred in; but that this house, while disapproving of any infraction of its privileges or rights by the other house, in this case waives its claims to insist upon such rights and privileges; but the waiver of the said rights and privileges is not to be drawn into a precedent; and, further, that this house agrees to the incorporation in this bill of Bill No. 101, an act to amend the Special War Revenue Act ...

The message was adopted by the House without debate. The object of the traditional complaint of the House was the amendment to Bill 88 setting a condition that constrained the authority of the House over public finances. No issue was raised about the Senate's decision to combine the two bills.

[Translation]

In any event, Speaker Fraser's ruling was invoked by Speaker Milliken in 2002 when the House considered the third example, the division of Bill C-10, an act to amend the Criminal Code of Canada in relation to firearms and cruelty to animals, and the Firearms Act.

The message from the Senate received in the House of Commons on December 5, 2002 consisted of several parts. It explained the following: that Bill C-10 had been divided into Bills C-10A and C-10B; that the agreement of the House had been sought for this division; that Bill C-10A had been passed without amendment; and finally, that consideration of Bill C-10B was ongoing.

Speaker Milliken ruled on a point of order and a question of privilege challenging the merits of the Senate's message. In his ruling of December 5, he found that neither complaint had merit. There was no reason to object, since the senators had sought the

projet de loi 88. Proposer la combinaison de deux projets de loi à l'étape de la troisième lecture, ce qui se fait normalement au stade de l'étude en comité, était certainement sans précédent, mais les sénateurs l'ont fait sans hésitation. Dans leur message, ils ont informé les députés qu'ils avaient adopté le projet de loi 88 avec un amendement et l'incorporation du projet de loi 101, pour laquelle ils souhaitaient avoir leur aval.

[Traduction]

La demande d'assentiment a été faite parce que le projet de loi 101 non amendé a été joint au projet de loi 88 amendé. Cependant, la présumée atteinte au privilège concernait l'amendement au projet de loi 88, et non la décision du Sénat de combiner deux projets de loi. C'est ce qui ressort du message de la Chambre en réponse au Sénat, envoyé plus tard le même jour, le 11 juin 1941. Le message a été proposé par le ministre des Finances, et il déclarait :

Que ledit amendement soit maintenant lu pour la deuxième fois et adopté; mais que cette chambre, tout en désapprouvant toute atteinte à ses privilèges ou à ses droits par l'autre chambre, renonce dans ce cas à ses prétentions d'insister sur ces droits et privilèges; mais la renonciation auxdits droits et privilèges ne doit pas être considérée comme un précédent; et, en outre, que cette chambre consente à l'incorporation dans ce projet de loi du projet de loi n° 101, Loi modifiant la Loi spéciale sur les revenus de guerre...

Le message est adopté par la Chambre sans débat. Comme toujours, la Chambre se plaint du fait que l'amendement au projet de loi 88 établit une condition limitant l'autorité de la Chambre à l'égard des finances publiques. La décision du Sénat de combiner les deux projets de loi n'est pas contestée.

[Français]

Quoi qu'il en soit, la décision du Président Fraser a été invoquée par le Président Milliken en 2002 lorsque la Chambre a examiné le troisième exemple, à savoir la division du projet de loi C-10, visant à modifier le Code criminel du Canada en ce qui concerne les armes à feu et la cruauté envers les animaux, ainsi que la Loi sur les armes à feu.

Le message du Sénat reçu à la Chambre des communes le 5 décembre 2002 était composé de plusieurs parties. Il expliquait les éléments suivants : que le projet de loi C-10 avait été divisé en projets de loi C-10A et C-10B; que l'accord de la Chambre avait été demandé pour cette division; que le projet de loi C-10A avait été adopté sans amendement; enfin, que l'examen du projet de loi C-10B se poursuivait.

Le Président Milliken a statué au sujet d'un rappel au Règlement et d'une question de privilège contestant le bien-fondé du message du Sénat. Dans sa décision du 5 décembre, il a estimé qu'aucune des deux plaintes n'était fondée. Il n'y avait

agreement of the members of the House of Commons to divide Bill C-10.

In addition, the Speaker saw no evidence that the senators' actions had infringed on the terms of the Royal Recommendation attached to the bill. Nevertheless, in light of the division, the Speaker stated that it was up to members to decide whether to insist on their privileges or to waive them in this case. In the end, the House accepted the Senate's message and Bill C-10A received Royal Assent in May 2003. Bill C-10B died on the Order Paper when Parliament prorogued.

[*English*]

While preparing my presentation, I became aware, late in the day, of a Senate Speaker's decision from 2017 that did involve a BIA. Let me address it quickly.

During the first session of the Forty-First Parliament in June 2017, a point of order was raised to challenge a motion of instruction to allow the National Finance Committee to divide a budget implementation bill, C-44. This incident directly addresses a topic of concern to this committee. The ruling from the chair echoed the reasoning provided by Speaker Charbonneau in 1988. As happened then, the ruling was appealed, but this time the ruling was sustained, and a vote to challenge it was defeated on a tie vote. Like the Charbonneau ruling, the Speaker believed that dividing a Commons bill created two new bills that now originated in the Senate. This also meant that they were no longer government bills. Equally troubling, if not more so, was the matter of the required Royal Recommendation, which can only be signalled in the House of Commons.

Based on my assessment of this procedural history going back to 1941, the logic of the ruling is open to serious skepticism and doubt. The Royal Recommendation applies to all clauses of the original bill that seeks to spend public monies. This reality does not change when the same clauses become part of a now divided bill, and the two bills do not become Senate bills. When they are returned to the House of Commons, the House will not be dealing with them as an "S" bill, and they will not start the process anew at first, second and third readings.

These two rulings provide a poor guide to the committee, and if accepted, will thwart any effort to improve your scrutiny of budget implementation bills, which are already very lengthy and which are studied under tight time constraints. Moreover, the ruling of 2017 ignored of the decision of the Speaker of the

aucun motif de s'y opposer, puisque les sénateurs avaient demandé l'accord des députés pour la division du projet de loi C-10.

En outre, le Président n'a vu aucune preuve du fait que les mesures prises par les sénateurs avaient enfreint les termes de la recommandation royale jointe au projet de loi. Néanmoins, à la lumière de la division, le Président a déclaré qu'il appartenait aux députés de décider s'ils insistaient sur leurs privilèges ou s'ils y renonceraient dans ce cas. En fin de compte, la Chambre a accepté le message du Sénat et le projet de loi C-10A a reçu la sanction royale en mai 2003. Le projet de loi C-10B est mort au Feuilleton lors de la prorogation du Parlement.

[*Traduction*]

Alors que je préparais ma présentation, j'ai pris connaissance, en fin de journée, d'une décision du président du Sénat datant de 2017 qui concernait une loi portant exécution du budget. Permettez-moi de vous en dire quelques mots.

Lors de la première session de la quarante et unième législature en juin 2017, le Règlement est invoqué pour contester une motion d'instruction visant à permettre au Comité national des finances de diviser un projet de loi d'exécution du budget, le C-44. C'est donc une situation directement reliée à celle qui préoccupe actuellement le comité. La décision de la présidence fait écho au raisonnement fourni par le Président Charbonneau en 1988. Comme cela s'est produit à l'époque, la décision est contestée, mais cette fois-ci, elle est maintenue par un vote à égalité des voix. Comme dans le cas de la décision Charbonneau, le Président estime que la division d'un projet de loi de la Chambre des communes crée deux nouveaux projets de loi émanant désormais du Sénat. Cela signifie également qu'il ne s'agit plus de projets de loi du gouvernement. Tout aussi troublante, sinon plus, est la question de la recommandation royale requise, qui ne peut être octroyée que par la Chambre des communes.

Selon mon évaluation de ces antécédents procéduraux remontant à 1941, on peut vraiment s'interroger sur la logique de la décision rendue. La recommandation royale s'applique à toutes les dispositions du projet de loi initial qui prévoient l'affectation de fonds publics. Cette réalité ne change en rien si ces mêmes dispositions sont maintenant incluses dans un projet de loi qui a été scindé, et les deux projets de loi ainsi formés ne deviennent pas pour autant des projets de loi du Sénat. Lorsqu'ils sont renvoyés à la Chambre des communes, celle-ci n'a pas à les traiter comme des projets de loi « S », et on ne reprend pas le processus du début en procédant à la première, à la deuxième et à la troisième lectures.

Ces deux décisions ne peuvent guère guider le travail du comité. Si elles sont maintenues, elles annihilent tous les efforts déployés pour vous permettre de mieux examiner les projets de loi portant exécution du budget, des textes législatifs très volumineux que l'on vous demande d'étudier dans des délais

House of Commons of 2002, which had no issue with respect to the Senate's decision to divide Bill C-10 mentioned earlier. The divided bill was not seen as a new bill originating in the Senate, nor did the Speaker have any doubts as to the Royal Recommendation.

Today, Parliament has had limited experience with one chamber taking action to divide or combine legislation originating in the other house. Success in taking the steps seems to depend on the message using the formula to seek concurrence in the action. While it does not guarantee success, it avoids almost certain failure.

If the Senate wants to consider BIAs more thoroughly and have more time to study their non-financial provisions, using the process to divide the bill will provide that opportunity. Using the language of seeking concurrence will avoid a complaint that would doom the message in the House of Commons. This does not assure that the House of Commons will accept this message, but at least there will be debate on it. If successful, the Senate will have more time to study and consider a substantial portion of the BIA without jeopardizing its accepted obligation to deal with its financial provisions expeditiously.

Thank you for your patience. This concludes my presentation.

[Translation]

The Chair: Thank you. It's fascinating. You recognize the fascination and you get caught up in it.

[English]

Senator Marshall: Thank you, Mr. Robert, for being here tonight.

I appreciate the examples that you gave, but it seems to me that if we're going to approach the House of Commons to — I guess the term "play ball" probably isn't the proper word — but if we wanted them to cooperate and help us solve this issue, I really don't think they're going to be receptive. It seems to me, especially after hearing you give those examples, that it's really depending on the Senate taking a stand and not looking for the concurrence of the house of assembly for anything.

From a procedural point of view, is it a possibility — you're an expert in the procedures of the Senate and the House of Commons — that once we receive a budget bill that's 600 pages

restreints. Qui plus est, la décision de 2017 ne tenait nullement compte de celle rendue par le Président de la Chambre des communes en 2002 qui ne voyait aucun problème au fait que le Sénat avait choisi de scinder le projet de loi C-10, comme je l'ai indiqué précédemment. Le projet de loi ainsi divisé n'a pas été considéré comme un nouveau projet de loi émanant du Sénat, et le Président n'a soulevé aucune interrogation concernant la recommandation royale.

Il n'est pas arrivé souvent que l'une des deux chambres du Parlement décide de scinder ou de fusionner des projets de loi émanant de l'autre chambre. Les chances qu'une telle démarche soit couronnée de succès semblent dépendre de la teneur du message formulant la demande d'assentiment à cette fin. Bien que rien se soit garanti, on évite ainsi les actions pratiquement vouées à l'échec.

Si le Sénat souhaite procéder à un examen plus approfondi des projets de loi d'exécution du budget et disposer de plus de temps pour analyser leurs dispositions de nature non financière, la fragmentation du projet de loi est une piste de solution. En demandant expressément l'assentiment de la Chambre des communes à cette fin, on évite les récriminations pouvant entraîner le rejet de cette proposition. On ne peut pas être certain que la Chambre des communes va acquiescer à cette requête, mais on s'assure au moins que l'on va en débattre. Si l'accord de la Chambre est obtenu, le Sénat disposera d'une plus longue période pour étudier une partie considérable du projet de loi d'exécution du budget, et ce, sans risquer de manquer à son obligation d'analyser rapidement les dispositions de nature financière qu'il renferme.

C'est ainsi que se termine mon exposé. Merci de votre patience.

[Français]

Le président : Merci. C'est passionnant. On voit la passion et on s'y prend.

[Traduction]

La sénatrice Marshall : Merci, monsieur Robert, d'être avec nous aujourd'hui.

Je vous suis reconnaissante des exemples que vous nous avez soumis, mais je ne crois vraiment pas que la Chambre des communes se montrerait réceptive si nous devons lui demander sa coopération pour nous aider à régler cette question. Après vous avoir entendu nous dire tout cela, je demeure d'avis qu'il faut absolument que le Sénat se tienne debout et ne se tourne jamais vers la Chambre des communes pour obtenir son assentiment.

À la lumière de votre expertise des questions procédurales touchant le Sénat et la Chambre des communes, pouvez-vous nous dire si nous pourrions, lorsque nous sommes saisis d'un

long, that we insist that it won't be passed until we have adequate time to either debate it or have it split?

Mr. Robert: That's an option for the Senate to consider.

One of the realities that has become embedded in our practices is that budget implementation bills are considered, as I said, under the time frame that is accorded to supply. Given that reality, that's why you end up being squeezed. It's in response to economic statements made by the Minister of Finance, as I said, usually twice a year. Then you hit the adjournment periods of winter and summer, and the pressure is on you to get those bills through. Now, if you do not feel that obligation, then you can take the time you feel you need, but the order of reference that this committee has received seems to work within the framework of continuing to adopt the financial provisions of the BIAs within the time frame that has become habitual and leaving yourself more time to deal with the non-financial aspects.

This is why the *sine qua non* condition is an element that I wanted to bring to your attention. In 1988, when they were dealing with Bill C-103, the original motion that was to go to the House sought concurrence. But Senator Flynn said, "You know, I don't think we really need this," and the House said, "You know what, you are probably right." But when it actually came to the House of Commons, that was the trip line that the House of Commons looked at and said, "You're not asking for our concurrence; we're not going to cooperate. You didn't ask our permission. This is somehow or another inappropriate. You have done something that offends us." If it's only a matter of a phrase, then it's up to you to decide how important it is. It depends on what your objectives are.

Everyone relies on precedent, good or bad. We could discuss their merits, but if the House of Commons has that as a precedent, why would you want to avoid it. As I said in my presentation, it's almost a fatal move.

Senator Marshall: After hearing the examples you gave, I just don't think it's going to work through negotiation with the House of Commons. The problem is that we have omnibus bills every year for the budget bill, but it's expanding. The fiscal update bill was also an omnibus bill. Unless we dig our heels in, we're going to have this proliferation of omnibus bills. With the possibility of a new government, I can see this being an even bigger problem.

projet de loi d'exécution du budget de 600 pages, insister pour qu'il ne soit pas adopté avant que nous ayons eu suffisamment de temps pour bien l'analyser ou que nous ayons pu le scinder?

M. Robert : C'est une option que le Sénat peut envisager.

L'une des réalités qui se sont ancrées dans nos pratiques est que les projets de loi d'exécution du budget sont examinés dans le cadre du temps alloué pour les travaux des subsides. C'est ce qui fait en sorte que vous finissez par être coincés. Ces projets de loi font suite aux énoncés économiques du ministre des Finances, généralement deux fois par année. Ajoutez à cela les périodes d'ajournement de l'hiver et de l'été, et une pression s'exerce sur vous pour que ces projets de loi soient adoptés. Si vous ne ressentiez pas cette obligation, vous pourriez prendre tout le temps que vous estimez nécessaire, mais l'ordre de renvoi que ce comité a reçu semble indiquer que vous allez devoir continuer à voir à l'adoption des dispositions financières des projets de loi d'exécution du budget dans les délais qui sont devenus habituels tout en ayant plus de temps à votre disposition pour traiter des aspects non financiers.

C'est pourquoi la condition *sine qua non* est un élément que je voulais porter à votre attention. En 1988, lors de l'examen du projet de loi C-103, la motion originale qui devait être présentée à la Chambre visait à obtenir son assentiment. Le sénateur Flynn a toutefois indiqué qu'il ne jugeait pas cela vraiment nécessaire, et la Chambre a répondu qu'il avait sans doute raison. Ce fut cependant une tout autre histoire lorsque la Chambre des communes a été effectivement saisie de la question. Elle a alors en quelque sorte réagi comme suit : « Vous ne demandez pas notre assentiment; nous n'allons pas coopérer. Vous ne nous avez pas demandé l'autorisation. D'une manière ou d'une autre, c'est inapproprié. Votre façon de faire est une véritable insulte pour nous ». Si le tout se résume à une question de formulation, c'est à vous de décider de l'importance de la chose. Cela dépend de vos objectifs.

Tout le monde veut pouvoir s'appuyer sur des précédents, qu'ils soient bons ou mauvais. Nous pourrions discuter de leurs mérites, mais si la Chambre des communes considère qu'un précédent a été établi en l'espèce, pourquoi voudriez-vous essayer de procéder autrement? Comme je l'ai dit dans mon exposé, c'est une démarche pratiquement vouée à l'échec.

La sénatrice Marshall : Après avoir entendu les exemples que vous avez donnés, je ne pense pas que la négociation avec la Chambre des communes puisse fonctionner. Le problème est que nous avons, aux fins de la mise en œuvre du budget, des projets de loi omnibus qui prennent chaque année de plus en plus d'ampleur. Le projet de loi faisant suite à la mise à jour financière était également un projet de loi omnibus. Si nous ne faisons pas preuve de fermeté, nous devons composer avec cette prolifération de projets de loi omnibus. Avec la possible arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement, je pense que le problème risque seulement de s'aggraver.

To start talking about separating an omnibus bill into financial and nonfinancial, it's not black and white. You'll have some sections of the bill that some people will say are financial and other people are going to say it's nonfinancial, so you're then in another quagmire.

It seems to me that a lot of it is going to depend on the will of the Senate to address the issue, but I'm not optimistic. We could start out trying to negotiate with the House of Commons, but I'm not optimistic that that's going to happen.

Mr. Robert: My frame of reference was what this committee has been charged to do by the Senate itself, so I looked at those three issues.

In terms of the aspect of negotiation, if we seek concurrence, the Speaker will, based on precedent, rule it out of order. You won't negotiate. The Speaker's decisions are final. It's the end of the game. There will be a message going back to the Senate saying, "Fix this."

Senator Marshall: I'll wrap up by saying that my original question — before I heard your presentation — was, what are the options? The Senate has to look at what options are available to us, and you've given us some guidance to do that.

Mr. Robert: The other thing is that if you do not want to consider them as part of the financial cycle, you can say that you don't have to respect the deadlines that have traditionally been followed by the House and the Senate.

Senator Marshall: Right. That's an option, yes. Thank you.

[*Translation*]

Senator Forest: Thank you for being with us, Mr. Robert. We are learning a lot.

At one point, before your time, omnibus bills were thinness personified and we really had budget implementation acts that targeted financial measures.

Now we find ourselves in inflationary morbidity, and omnibus bills are getting bigger and bigger and affecting more and more bills. Here is my question. What were the conditions at that time when Parliament managed to refer to the Senate a budget implementation bill that was reasonable and focused on fiscal measures?

Mr. Robert: When I started doing my research for tonight's presentation, I read an article written by Aaron Wherry that was published in *Maclean's* magazine at least 10 years ago. He

Il est loin d'être simple et évident de scinder un projet de loi omnibus pour séparer ses dispositions de nature financières de celles qui ne le sont pas. Pour certains, tel ou tel article sera d'ordre financier alors que d'autres verront les choses différemment, ce qui nous plongera dans un autre bourbier.

Il me semble que cela dépendra en grande partie de la volonté du Sénat d'aborder la question, mais je ne suis pas optimiste. Nous pourrions commencer par essayer de négocier avec la Chambre des communes, mais je ne suis pas convaincue que cela se produira.

M. Robert : Comme mon mandat visait les tâches confiées au comité par le Sénat lui-même, je m'en suis tenu à ces trois éléments.

Pour ce qui est d'éventuelles négociations, si nous demandons l'assentiment de la Chambre, le Président s'appuiera sur le précédent établi pour juger cette requête irrecevable. Il n'y aura donc pas de négociation. Les décisions du Président sont sans appel. Il n'y a pas d'autre avenue possible. Un message sera envoyé au Sénat pour lui dire de faire le nécessaire pour rectifier le tir.

La sénatrice Marshall : Je vais conclure en vous disant qu'avant d'entendre votre exposé, je voulais vous demander d'entrée de jeu quelles étaient nos options. Le Sénat doit analyser les options qui s'offrent à lui, et vous nous avez fourni des indications pour nous guider dans cette démarche.

M. Robert : D'autre part, si vous ne voulez pas considérer ces projets de loi comme faisant partie du cycle financier, vous pouvez faire valoir que vous n'avez pas à respecter les délais traditionnellement suivis par la Chambre et le Sénat.

La sénatrice Marshall : C'est effectivement une option. Je vous remercie.

[*Français*]

Le sénateur Forest : Merci d'être parmi nous, monsieur Robert. Nous apprenons beaucoup.

Il fut une époque, avant vous, où les projets de loi omnibus étaient des exemples de minceur et où l'on avait vraiment des lois d'exécution du budget qui ciblaient des mesures financières.

Nous nous trouvons maintenant dans la morbidité inflationniste, et les projets de loi omnibus sont de plus en plus volumineux et touchent de plus en plus de projets de loi. Voici ma question. Quelles étaient les conditions à cette époque où le Parlement arrivait à renvoyer au Sénat une loi d'exécution du budget qui était raisonnable et qui se concentrait sur les mesures financières?

M. Robert : Quand j'ai commencé à faire ma recherche en vue de la présentation de ce soir, j'ai lu un article rédigé par Aaron Wherry qui a été publié dans le magazine *Maclean's* il y a

studied budget implementation bills. It started out as a 23-page bill, and after a while the government decided it was okay. All sorts of different elements can be included in this bill, given that it is studied fairly quickly by both houses. The problem that Senator Marshall raised about identifying or not identifying the financial clauses occurred when we changed the Governor General's message with the Royal Recommendation.

In the past — even possibly long before me — items and amounts were identified and were approved by the Governor General for incorporation into a bill. This is no longer the case. It's a generic message, and it's up to you to say, "It's done." Is the clause related to finance? Is money being spent? Is that what's authorized or not? That's the challenge right now. Then you realize that many of the clauses in the bills don't actually deal with finance. It's only the bills on estimates that are clearly cash outflow bills and authorize how much the government can spend in the current or next fiscal year.

[English]

There's a real difference going on, and it has become problematic.

[Translation]

For the reasons I've mentioned, it's suitable. The government can put anything in the bill to ensure that it is passed, as the habit is already well established. It's passed quickly by the Senate before the winter adjournment or before the summer adjournment, and the government depends on that reality.

Senator Forest: I assume that, given the budget implementation acts, the fiscal measures and the fact that the Senate will not object to getting appropriations, the government is taking the opportunity to pass some "quickies" and get us to pass legislation that, by and large, will pass with the adoption of the fiscal measures?

Mr. Robert: That's right.

Senator Forest: That is very clear. I found the idea of being able to divide a budget implementation act into financial measures and non-financial measures very interesting. It seems to me that this is impossible. The only choice left to us is to take the time we need and do an in-depth analysis, and the government will live with the deadlines it imposes on us, taking into account the tight time frames. Am I right?

au moins 10 ans. Il a étudié les projets de loi d'exécution du budget. Au début, c'était un projet de loi de 23 pages, puis, après un certain temps, le gouvernement a décidé que c'était convenable. On peut mettre toutes sortes de différents éléments dans ce projet de loi, étant donné que c'est étudié assez rapidement par les deux Chambres. Le problème que la sénatrice Marshall a soulevé quant à l'identification ou non des articles en matière de finances a eu lieu quand nous avons changé le message de la gouverneure générale avec la recommandation royale.

Par le passé — même possiblement bien avant moi —, les articles et les montants étaient identifiés et étaient approuvés par le gouverneur général pour les incorporer dans un projet de loi. Ce n'est plus le cas. C'est un message générique et c'est à vous de dire : « C'est terminé. » L'article porte-t-il sur les finances? Est-ce qu'on dépense de l'argent? Est-ce que c'est ce qui est autorisé ou non? Voilà le défi à l'heure actuelle. Puis, on réalise que dans les projets de loi, plusieurs articles ne touchent pas les finances en réalité. Ce sont seulement les projets de loi sur des estimations qui sont manifestement des projets de loi prévoyant des sorties de fonds et qui autorisent le montant que le gouvernement peut dépenser au cours de l'année financière en cours ou de l'année suivante.

[Traduction]

Il y a vraiment une distinction qui se dessine, et c'est devenu problématique.

[Français]

Pour les raisons que j'ai mentionnées, c'est convenable. Le gouvernement peut mettre n'importe quoi dans le projet de loi pour faire en sorte qu'il soit adopté, parce que l'habitude est déjà bien ancrée. C'est adopté rapidement par le Sénat avant l'ajournement de l'hiver ou avant l'ajournement de l'été, et le gouvernement dépend de cette réalité.

Le sénateur Forest : Je suppose que, étant donné les lois d'exécution du budget, les mesures financières et le fait que le Sénat ne s'opposera pas à l'obtention de crédits, le gouvernement en profite pour en faire passer quelques « petites vites » et nous faire adopter des mesures législatives qui, dans l'ensemble, passeront avec l'adoption des mesures financières?

M. Robert : Tout à fait.

Le sénateur Forest : C'est très clair. Je trouvais fort intéressante l'idée d'être en mesure de diviser une loi d'exécution du budget entre des mesures financières et des mesures non financières. Il me semble que c'est impossible. Le seul choix qu'il nous reste est de prendre le temps dont nous avons besoin et de faire une analyse en profondeur, et le gouvernement vivra avec les délais qu'il nous impose en tenant compte des échéances serrées. Ai-je raison?

Mr. Robert: As I am the former Clerk of the House of Commons and the Senate, I realize that, at the beginning of the procedural reform that followed the estimates adopted around the 1960s, the government sometimes tried to include legislation in this estimates bill. The Speaker said at the time, “If you do that, we can’t follow the timetable set by the Standing Orders, as you’re exceeding the absolute conditions that have to be followed.”

[English]

It’s also like what happened with the Australian constitution and taxation measures. The bills have to be pure. If there is any sort of pollution — let’s use that phrase — then the obligation of the Senate in Australia to pass it without amendment is gone. It was the same practice in the House of Commons. The Speaker said that if you’re putting nonfinancial measures or non-estimates into this bill, then the Standing Orders that fix the dates for the adoption of these measures in December, March and June will not be followed because you’ve violated the conditions that are essential in identifying a bill as an estimates bill or a supply bill.

[Translation]

Senator Forest: So this is the preferred route, in your opinion, for us to bring the consideration of bills such as budget implementation acts back to more respectable conditions?

Mr. Robert: You have to realize that the government will expect this to be passed fairly quickly, as you have done for 30 years.

[English]

Senator Smith: Following up on Senator Marshall’s question on the Senate taking a stand, as the House may not as receptive, given your presentation, I’m wondering if you have any comments on whether the composition of the “new independent Senate” makes it easier to take a stand against the federal government’s use of omnibus bills.

Mr. Robert: I am completely in the dark about that, perhaps as much as you are.

Senator Smith: I don’t know what else I could add to it. Having the Leader of the Government be a part of cabinet was the way until 2015 when Trudeau came in with his government. Does having the Leader of the Government, the representative, be part of the cabinet make a substantial impact in the decision-making process of the government when it has something to do with a BIA or an omnibus bill? I just wonder what you think.

M. Robert : Étant donné que je suis l’ancien greffier de la Chambre des communes et du Sénat, je réalise que, au début de la réforme de procédure qui a suivi les estimations adoptées vers les années 1960, le gouvernement a parfois essayé d’inclure des mesures législatives dans ce projet de loi d’estimations. Le Président a dit à l’époque : « Si vous faites cela, on ne peut pas suivre l’horaire établi par le Règlement, parce que vous dépassez les conditions absolues qu’il faut suivre. »

[Traduction]

C’est aussi ce qui s’est passé avec la Constitution australienne et les mesures fiscales. Les projets de loi doivent être épurés. S’il y a une quelconque pollution — si je puis m’exprimer ainsi —, le Sénat australien n’a plus l’obligation de les adopter sans amendement. La pratique était la même à la Chambre des communes. Le Président a déclaré que si l’on insère des mesures ne touchant pas des aspects financiers ou budgétaires dans un tel projet de loi, le Règlement qui fixe les dates d’adoption de ces mesures en décembre, mars et juin ne s’appliquera pas parce que l’on n’a pas respecté les conditions essentielles pour qu’un projet de loi soit considéré comme étant un projet de loi budgétaire ou de crédits.

[Français]

Le sénateur Forest : C’est donc la voie à privilégier, à votre avis, pour que nous ramenions l’étude de projets de loi comme les lois d’exécution du budget dans des conditions plus respectables?

M. Robert : Il faut que vous réalisiez qu’il y aura une anticipation de la part du gouvernement que ce sera adopté assez rapidement, comme vous l’avez fait depuis 30 ans.

[Traduction]

Le sénateur Smith : Pour faire suite à l’intervention de la sénatrice Marshall quant à l’importance pour le Sénat de se tenir debout, étant donné que la Chambre ne sera peut-être pas aussi réceptive qu’on pourrait le croire, comme vous nous l’avez fait comprendre, je ne sais pas si vous pourriez nous dire si vous pensez que la composition du « nouveau Sénat indépendant » peut faciliter cette prise de position contre l’utilisation de projets de loi omnibus par le gouvernement fédéral.

M. Robert : Je n’en ai absolument aucune idée, comme c’est peut-être aussi votre cas.

Le sénateur Smith : Je ne vois pas trop ce que je pourrais ajouter à ce qui a été dit. Jusq’en 2015, lorsque Trudeau est arrivé au pouvoir, il était établi que le leader du gouvernement au Sénat faisait partie du Cabinet. Est-ce que la présence de ce représentant au sein du Cabinet avait un impact véritable sur le processus décisionnel du gouvernement lorsqu’il s’agissait d’un projet de loi d’exécution du budget ou d’un projet de loi omnibus? J’aimerais savoir ce que vous en pensez.

Mr. Robert: I would have to think about it in order to be able to provide you an answer. I'm not sure, however, how often it was that the Leader of the Government in the Senate was a member of cabinet.

Senator Smith: Apparently it was frequent until 2015. I'm not sure if it was like that all the time. The thought in some of the discussions with some of our members was that using time is one issue. That's a positive for the Senate. The other issue could be having the Government Representative as a member of cabinet would give that individual more understanding of what's going on in the internal machinations of the government and whether there could be influence by relationship building on a strategic basis to bring us, not closer, but more respect or at least a stronger position in dealing with the government.

Mr. Robert: That could be. It's not an unreasonable proposition to put forward. I think, though, that the expectations of the government, regardless of whether or not it's a Government Representative or a government leader who is affiliated with the cabinet, is that the Senate's practices over the last 30 years would still be followed. From the government's point of view, if that is the case, there really is no concern. There is no reason for an intervention or a change of status. Everything would operate according to, "Let's do it the way we've always done it," regardless whether it's the government leader or Government Representative who is stickhandling the issue through the Senate.

Senator Smith: Pre-studies are one way we can afford ourselves more time studying the volume of legislation in the BIA. You've noted that pre-studies do help, but it may not be enough in dealing with the BIA. Many experiences are that amendments and changes to the BIA in the other place mean we receive a bill that's not the same as the pre-study we undertake. I would like your thoughts on that and if you could expand on why you believe pre-studies are a good tool in our toolbox. Are there limitations with pre-studies? If so, what are they?

Mr. Robert: I think the benefit of a pre-study depends on the circumstances and the conditions under which it is undertaken. For example, with a pre-study of a generic law, if you wanted to study it because it was controversial, it was complex and you wanted more time, well, that's fine. That's not a problem. But a pre-study of a BIA is a different category of pre-study.

What I did not include in my presentation but which I did study is that the time frames can vary. I suggested it. Sometimes it could be as brief as two weeks or as much as several months.

M. Robert : Il faudrait que j'y réfléchisse pour pouvoir vous donner une réponse. Je ne suis pas sûr, cependant, qu'il soit arrivé souvent que le leader du gouvernement au Sénat soit membre du Cabinet.

Le sénateur Smith : Apparemment, c'était fréquent jusqu'en 2015. Je ne sais pas si c'était le cas tout le temps. Il est ressorti des discussions avec certains de nos membres que l'utilisation du temps est un enjeu. C'est assurément le cas pour le Sénat. Par ailleurs, la participation d'un représentant du gouvernement comme membre du Cabinet pourrait permettre à cette personne de mieux comprendre les rouages internes du gouvernement et peut-être d'exercer une influence via l'établissement de relations stratégiques qui feraient en sorte, non pas de nous rapprocher, mais de nous assurer un plus grand respect ou tout au moins une position plus forte dans nos interactions avec le gouvernement.

M. Robert : C'est chose possible. Ce n'est pas une proposition déraisonnable. Qu'il y ait ou non un représentant ou un leader du gouvernement affilié au Cabinet, je crois que le gouvernement s'attendrait tout de même à ce que les façons de faire du Sénat au fil des 30 dernières années soient maintenues. Si tel est effectivement le cas, il n'y a vraiment aucune raison de s'inquiéter du point de vue du gouvernement. Il n'y a aucune raison d'intervenir ou de modifier quoi que ce soit. Tout fonctionnerait selon le principe « Faisons comme nous l'avons toujours fait », que ce soit le leader du gouvernement ou son représentant qui gère la question du côté du Sénat.

Le sénateur Smith : Les études préalables nous permettent de consacrer plus de temps à l'examen des nombreuses dispositions incluses dans un projet de loi d'exécution du budget. Vous avez noté que les études préalables sont utiles, mais qu'elles peuvent ne pas suffire dans le cas d'un tel projet de loi. L'expérience nous a démontré à maintes reprises que les amendements apportés par l'autre Chambre font en sorte que nous sommes saisis d'une version du projet de loi qui est différente de celle qui a été soumise à notre étude préalable. J'aimerais que vous nous disiez ce que vous en pensez et que vous nous expliquiez pourquoi vous estimez que les études préalables sont un bon outil à avoir à notre disposition. Les études préalables ont-elles leurs limites? Si oui, quelles sont-elles?

M. Robert : Je pense que les avantages des études préalables dépendent des circonstances et des conditions auxquelles l'étude est menée. Par exemple, je ne verrais aucun problème à mener une étude préalable d'une loi générique au motif que cette loi est trop complexe ou trop controversée et que vous avez besoin de plus de temps. En revanche, les études préalables sur les projets de loi d'exécution du budget appartiennent à une autre catégorie.

Un point dont je n'ai pas traité dans ma déclaration, mais que j'ai étudié, c'est le caractère variable des échéanciers. J'en ai touché un mot. Certains échéanciers peuvent être aussi courts

But whatever happened, the real kicker was the debate at the three reading stages, and that was always focused on getting it done before the adjournment. That could be a minimum of two days or a maximum of twelve days. Twelve days was the maximum I found, so basically three weeks.

But for a BIA that's 660 pages, which is the last version, that's a heck of a lot of work in a short time. That's the reason why I asked it as a question. Is pre-study even sufficient when the bills are as massive as they have become? Again, that's a question for you to answer. You have to be satisfied with the work you do; that's not my responsibility.

Pre-study was used because, in earlier experiences on other forms of legislation, it was effective. Now, you've gone a step further, and you've actually divided the BIA and dispersed it to various committees for study. That's a help, but again, you have to determine if that is sufficient. That's the mandate you have as a committee from the Senate.

Senator MacAdam: I have a quick question, and I'm relating it to a practice that I think is in Australia. Is it reasonable to try to work on a solution by trying to get government cooperation in establishing deadlines to get financial bills to the Senate to allow them to have enough time to properly scrutinize?

Mr. Robert: It is reasonable, but the challenge will be that the government does not control the time of the House of Commons, and in a minority government, even less so.

Senator MacAdam: What are your thoughts on attaching observations to bills? What weight do they carry? I'm a relatively new senator, so I've only experienced one year of the frustration on the lack of time to deal with the bills and the fact that they include financial and nonfinancial. What we've done a lot is just attach observations. That's what we did last year. I want to get your thoughts on that.

Mr. Robert: From a procedural point of view, I love them. I think they're a very effective way to raise a complaint or to raise an objection that cannot be contested. From a procedural point of view, they have no weight, but from departments, as I experienced or had some basic knowledge in the past, or at least some strong suspicion, they send a message. Whether or not they'll be heeded, there is no guarantee. But if the Senate is determined to take a stand, observations are a soft way of doing it. A harder way would be to, as suggested earlier, take more time.

que deux semaines, tandis que d'autres s'étendent sur plusieurs mois. Quelles que soient les circonstances, là où les choses se corsent, c'est lors des débats au stade de la première, de la deuxième et de la troisième lecture, puisque ces projets de loi doivent être adoptés avant l'ajournement. Les débats se poursuivent sur une période allant de 2 à 12 jours. La plus longue période que j'ai recensée s'étendait sur 12 jours, ou environ trois semaines.

Les projets de loi d'exécution du budget de 660 pages, comme c'était le cas de la dernière version, représentent une somme de travail colossale en très peu de temps. Voilà la raison pour laquelle je pose la question. Les études préalables seraient-elles même suffisantes pour des projets de loi aussi volumineux? Je vous le demande. Il faut que vous soyez satisfaits du travail que vous accomplissez. Ce n'est pas ma responsabilité d'en décider.

Des études préalables ont été réalisées dans le passé pour d'autres types de projets de loi. Elles se sont avérées efficaces. Dans ce cas-ci, vous êtes allés un peu plus loin en répartissant le contenu du projet de loi d'exécution du budget entre différents comités. Ce que vous avez fait a aidé, mais vous devez déterminer si c'est suffisant. Cela fait partie du mandat que vous a confié le Sénat.

La sénatrice MacAdam : J'ai une brève question inspirée d'une pratique qui est en vigueur en Australie si je ne m'abuse. Est-ce une bonne idée d'essayer d'obtenir la coopération du gouvernement pour que les projets de loi sur les finances soient renvoyés au Sénat à une date qui permettrait à ce dernier de les étudier correctement?

M. Robert : Cette demande serait raisonnable, mais le hic, c'est que le gouvernement — encore moins s'il est minoritaire — ne contrôle pas le calendrier de la Chambre des communes.

La sénatrice MacAdam : Est-ce productif selon vous de joindre des observations aux projets de loi? Quel est leur poids? Je suis sénatrice depuis peu. Je ne vis que depuis un an la frustration due au manque de temps que nous avons pour étudier les projets de loi, qu'ils soient de nature financière ou non. Nous annexons souvent des observations aux projets de loi. C'est ce que nous avons fait au dernier exercice. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. Robert : Sur le plan procédural, j'aime les observations. C'est un moyen très efficace de soulever une plainte ou une objection qui ne peut être contestée. Les observations n'ont pas de poids sur le plan procédural, mais du point de vue des ministères, selon ce que j'ai vécu ou selon les connaissances de base ou la forte impression que j'ai eues, elles envoient un message. Elles ne seront pas nécessairement prises en compte, mais si le Sénat est déterminé à prendre position, les observations lui permettent de le faire avec des gants blancs. Une attitude plus ferme serait, comme je l'ai dit plus tôt, de prendre plus de temps.

From an outsider's point of view, the Senate, as an autonomous body in Parliament, has the right to make its own decisions about how much time it wants to spend on legislation. As an independent body, you can resist the pressure of the government, and you can resist the pressure of the House. If you feel that is the right thing to do, that is an option for you to consider. It may be assessed on a case-by-case basis. Again, as I have frequently mentioned, the power is in your hands.

Senator MacAdam: Under the current rules, what can we do that we are not now doing to improve our effectiveness in studying bills? As I said, I'm a relatively new senator. I feel I don't even know the rules very well. You probably know how these bills have been dealt with by the Senate in recent years. I'm wondering, under the rules, what we can do.

Mr. Robert: You can take your time, under the rules, but by practice, you accept the constraints of adoption by a certain date. Depending on when the bill actually comes to you from the House of Commons, that will be some length of time or a shorter length of time. But as I have tried to point out, you have made the decision to adopt these laws within a time frame that is tight. The government certainly wants it, and there is no doubt about that, but you have made the decision to accept that or not. That's your choice.

Senator MacAdam: So we've set a precedent.

Mr. Robert: It's more than a precedent. You have a practice now that's pretty well anchored over 30 years.

Senator MacAdam: We have set a practice.

Mr. Robert: But it's not under the rules.

Senator MacAdam: That is the issue I was trying to get at. We've set a practice, but under the rules, we don't have to continue to do it.

Mr. Robert: No. The House of Commons has rules that set deadlines for supply bills, and they are invariable or pretty near invariable, but the Senate has nothing equivalent.

Senator MacAdam: Thank you.

Senator Ross: That was very interesting. I really appreciated that history lesson.

I did read about a report of the Rules Committee from April of 2017. That committee gave a process for how this splitting of a bill could be done. They said that, at that time, they did not think that the rules needed to be changed in any way in order to

D'un point de vue externe, puisque le Sénat est un organisme autonome au sein du Parlement, il a le droit de décider lui-même combien de temps il veut consacrer à l'étude d'un projet de loi donné. Il peut résister à la pression du gouvernement et de la Chambre. S'il sent que c'est la bonne marche à suivre, il peut emprunter cette avenue. La décision peut être évaluée au cas par cas. Comme je l'ai souvent mentionné, la décision vous appartient.

La sénatrice MacAdam : Au titre du Règlement, que pouvons-nous faire que nous ne faisons pas actuellement pour accroître notre efficacité lors de l'étude de projets de loi? Comme je l'ai dit, je suis sénatrice depuis peu. Je ne connais pas encore très bien le Règlement. Vous savez probablement comment le Sénat a travaillé sur les projets de loi au cours des dernières années. Je me demande ce que le Règlement nous autorise à faire.

M. Robert : Le Règlement énonce que vous pouvez prendre votre temps, mais en pratique, il faut accepter l'échéancier établi pour l'adoption du projet de loi. C'est la date à laquelle la Chambre des communes renvoie le projet de loi au Sénat qui détermine le temps dont vous disposerez pour l'étudier. Comme j'ai essayé de l'expliquer, vous avez pris la décision d'adopter ces mesures législatives dans des délais serrés. De toute évidence, le gouvernement est ravi que vous procédiez ainsi, mais la décision d'accepter ou non de travailler sous ces contraintes vous appartient. C'est votre choix.

La sénatrice MacAdam : Nous avons donc établi un précédent.

M. Robert : C'est plus qu'un précédent. Cette pratique est profondément ancrée depuis 30 ans.

La sénatrice MacAdam : Nous avons établi une pratique.

M. Robert : Cette pratique n'est pas prévue dans le Règlement.

La sénatrice MacAdam : Voilà ce que j'essayais de dire. Nous avons établi une pratique, mais le Règlement n'énonce pas que nous devons continuer à la suivre.

M. Robert : Non. Le Règlement de la Chambre des communes établit des dates butoirs pour les projets de loi de crédits. Ces dates sont inchangeables ou presque, mais le Sénat n'a pas de dispositions équivalentes.

La sénatrice MacAdam : Merci.

La sénatrice Ross : Votre présentation était très intéressante. Je vous remercie de ce cours d'histoire.

J'ai lu quelque chose au sujet d'un rapport publié en avril 2017 par le Comité du Règlement et de la procédure. Le comité y décrit le processus à suivre pour diviser les projets de loi. Il n'était pas d'avis à l'époque que le Règlement devait être

faciliter us doing that, but that the issue was, going back I guess two months later, that Royal Recommendation piece in splitting the 2017 bill.

When you said that the Royal Recommendation really did cover everything in the bill, and if it was split, it was really not two Senate bills but a split House of Commons bill, was that yours, or was that part of that ruling?

Mr. Robert: Well, it is actually both, because there are inconsistent rulings.

Senator Ross: Right.

Mr. Robert: But the one that matters to me is the one that is in the House of Commons. It was Speaker Milliken's ruling in 2002. That was the one that said, "You can do this. It can work." The Senate decided to divide the firearms and cruelty to animals bill into two bills, and you asked for concurrence. You used the magic words. When it went to the House of Commons, the Speaker responded to a point of order and a question of privilege, and he said, "There is no valid complaint here." So there was no violation of the Royal Recommendation.

I would use that as evidence that the decisions of Speaker Charbonneau and, in 2017, Speaker Furey, are no longer — are not necessarily applicable — let me be a little bit more cautious — because we have a Speaker's ruling from the House of Commons that more or less said this is okay. There is some confusion that needs to be sorted out, and there may be some dispute. There is an "on the one hand and on the other hand" possibility with this.

My point of view is that with a bill that comes to you from the House of Commons, the Royal Recommendation, in its own mystical, invisible way, attaches itself to all of the clauses that authorize the expenditure of money. Where they are is not necessarily something that can be discerned easily. Nonetheless, that is the procedural reality. If you divide the bill, those clauses don't change. They're not transformed into an S bill. They're not transformed into a non-government bill. They're transformed into two bills, and that's what the Speaker of the House of Commons determined when he made his ruling in 2002.

Senator Ross: In this Rules Committee report, it says that the first thing that needs to be done is the committee to which a bill has been referred must be empowered by the Senate. So they need a motion of instruction —

Mr. Robert: That's right.

modifié pour faciliter la division des projets de loi omnibus. Deux mois plus tard, la question de la recommandation royale s'est posée lors des discussions sur la division du projet de loi de 2017.

Lorsque vous avez dit que la recommandation royale s'appliquait à l'intégralité du projet de loi et que la division du projet de loi ne produirait pas deux projets de loi du Sénat, mais bien un projet de loi divisé de la Chambre des communes, parliez-vous de votre position ou de la décision de la Chambre?

M. Robert : En fait, je parlais des deux parce que les décisions ne vont pas toutes dans le même sens.

La sénatrice Ross : Je vois.

M. Robert : La décision la plus importante selon moi a été prise à la Chambre des communes en 2002 par le Président Milliken qui statuait que la division du projet de loi pouvait fonctionner. Le Sénat a décidé de scinder en deux le projet de loi sur les armes à feu et la cruauté envers les animaux. En demandant l'approbation de la Chambre, il a employé les mots magiques. Après que le projet de loi a été renvoyé à la Chambre des communes, le Président a répondu à un rappel au Règlement et à une question de privilège en déclarant que les plaintes n'étaient pas valides et que la recommandation royale n'avait pas été violée.

J'utiliserais ces faits pour prouver que la décision du Président Charbonneau et la décision du Président Furey en 2017 ne sont plus applicables — ou pas nécessairement applicables pour être plus prudent — parce qu'un Président de la Chambre des communes a en essence donné le feu vert. Il règne une certaine confusion qu'il faut dissiper et des désaccords qu'il faut résoudre. Des arguments peuvent être invoqués des deux côtés.

De mon point de vue, lorsque la Chambre des communes vous renvoie un projet de loi, la recommandation royale se rattache par ses voies impénétrables à toutes les dispositions qui autorisent la dépense de fonds publics. Ces dispositions ne sont pas nécessairement faciles à dégager de l'ensemble, mais c'est la réalité procédurale. La division du projet de loi ne modifie pas les dispositions. Celles-ci ne se transforment pas en projet de loi du Sénat ou en projet de loi non gouvernemental. Elles sont réparties en deux projets de loi conformément à ce que le Président de la Chambre des communes a déterminé dans sa décision en 2002.

La sénatrice Ross : Le rapport du Comité du Règlement indique que le Sénat doit habiliter avant toute chose le comité auquel le projet de loi est renvoyé. Il faut pour ce faire présenter une motion d'instruction...

M. Robert : C'est exact.

Senator Ross: — but that is all we would need to move forward?

Mr. Robert: Yes.

Senator Ross: When Minister Freeland was a witness at this committee, I actually asked her a question about how we could be expected to study these massive bills. I too am a new senator. I was shocked at the short amount of time we had to study such massive bills that were on so many different — it was not just a budget bill. She didn't really give an answer that helped. She just said that there is a lot of filibustering going on in the House, and that's why there's not much time. But she really didn't help me to understand how we could be expected to cover all that ground, even with a pre-study. In that instance, we had pre-studied the bill, and then the House of Commons amended it before it got here, so we studied a bill that was then amended before we actually got it. It's really hard to do.

Mr. Robert: Yes. But as suggested earlier, you are accepting to do it within the time frame that has been established by a practice.

Senator Ross: So if the Rules Committee has said we can do it and the House of Commons Speaker has —

Mr. Robert: I'm sorry. What did the rules say you could do?

Senator Ross: Well, the Rules Committee said, "Here is the process."

Mr. Robert: For dividing the bill?

Senator Ross: Yes.

Mr. Robert: Yes.

Senator Ross: And the House of Commons has told us back in 2002 that it was okay to do, then are we done? No?

Mr. Robert: That, again, is the third element of your order of reference, and it's for you to decide whether or not you think the — I guess in some ways the testimony I've given you, based on the 2002 ruling of the Speaker of the House of Commons, can be used to defend a proposition that says, "Let's divide the bill. We'll give you the money you want because that's important, but we would like to study the other aspects of the bill that we have decided are not financial." But, again, it raises the issue Senator Marshall brought up. Is it a clean cut? And that's something that whoever is charged with doing this —

La sénatrice Ross : ... il n'en faudrait pas plus pour aller de l'avant?

M. Robert : Non.

La sénatrice Ross : Lorsque la ministre Freeland a témoigné devant le comité, je lui ai demandé comment peut-on raisonnablement s'attendre à ce que nous étudions ces projets de loi mammoth. Je siège moi aussi depuis peu au Sénat. J'ai été abasourdi par le court laps de temps dont nous disposons pour étudier des projets de loi volumineux qui traitent d'une grande diversité de sujets — le projet de loi n'était pas purement budgétaire. La réponse de la ministre ne m'a pas vraiment éclairée. Elle a invoqué les nombreuses manœuvres d'obstruction à la Chambre des communes. Elle ne m'a pas vraiment aidée à comprendre comment il était possible, même en menant une étude préalable, d'étudier tout ce contenu. Nous avons d'ailleurs réalisé une étude préalable dans ce cas-ci, mais la Chambre des communes a ensuite modifié le projet de loi. Nous avons donc reçu une version du projet de loi modifiée par rapport à la première version que nous avons examinée. Ces conditions sont très difficiles.

M. Robert : Oui. Par contre, comme je l'ai dit tout à l'heure, c'est vous qui acceptez d'étudier les projets de loi selon un échéancier qui a été établi par une pratique.

La sénatrice Ross : Si le Comité du Règlement dit que nous pouvions le faire et que le Président de la Chambre des communes...

M. Robert : Je suis désolé. Que dit le Règlement?

La sénatrice Ross : Le Comité du Règlement a décrit le processus à suivre.

M. Robert : Il a décrit le processus à suivre pour diviser le projet de loi?

La sénatrice Ross : Oui.

M. Robert : Oui.

La sénatrice Ross : Puisque la Chambre des communes a décidé en 2002 que nous pouvions le faire, j'aurais pensé que tout était réglé. Le dossier n'est pas clos?

M. Robert : Comme je le disais, c'est le troisième élément de votre ordre de renvoi. La décision vous appartient. Vous pouvez utiliser ce que je vous ai dit sur la décision de 2002 du Président de la Chambre des communes pour étayer une proposition qui consisterait à diviser le projet de loi de façon à donner au gouvernement les fonds demandés parce que c'est important, mais aussi à étudier les aspects que vous ne considérez pas comme financiers. Nous revenons alors à la question soulevée par la sénatrice Marshall sur la netteté de la division entre les éléments financiers et non financiers. Peu importe qui serait chargé de...

Senator Ross: Well, we need to make sure it was a clean cut.

Mr. Robert: I guess, in the way of Senator Marshall, where there's doubt, put it in the financial, just to make sure there is less of a chance that what you're trying to do, for good reasons, is somehow or another going to be subject to some kind of objection in the other house.

What you want is what you normally have when you send a message to the House of Commons if you've amended a bill, "These are amendments. These are what we think will make the bill better." When you're dealing with a BIA, you're saying, "Well, we have divided the bill. These are the portions that deal with money that you want right away. We're okay with this. That's your job. We will respect the broader interpretation of Standing Order 57 and give it to you. But the non-financial stuff, we think deserves more scrutiny, and we want the time to do that." If that's the way you want to go, I think there's a path forward, based on the examples of the precedents I've been able to study.

Now, I haven't done a study of the House of Lords. There were some interesting cases that were alluded to in a point of order discussion that took place in 88 — I am talking about 1808, 1836, and 1919, and somebody mentioned 1852, and I have no idea what they were referring to.

Senator Loffreda: Welcome, Mr. Robert, to our Finance Committee. It is nice to see you again. It was a pleasure meeting you last month at our Independent Senators Group retreat. You have had a distinguished career both in the Senate and the House of Commons, and it is a privilege to have you here to discuss such an important topic and concern for us.

My question is about the administrative and logistical burden of splitting up budget bills from the perspective of the Senate's administration. Let's take the example of the most recent budget implementation bill that was frequently mentioned this evening, which I was honoured to sponsor last spring. I was the sponsor of the BIA. The bill contained, as we said, over 600 pages, had four sections, and as you know, Part 4 of these BIAs is often related to non-budgetary matters. That was the case for Bill C-69. Part 4 contained 44 divisions.

I appreciate that some of these divisions had budgetary or financial implications, but what would be the impact on the Senate's workload, both for senators and for the administration, if these dozens of divisions would have been tabled as stand-alone legislation? Looking at it from a practical sense of view, do you think it's realistic to expect senators and their committees to study all of these separate pieces of legislation under tight time frames? Some of these measures were important measures,

La sénatrice Ross : Il faut nous assurer que la distinction est nette.

M. Robert : Je suppose, comme la sénatrice Marshall, que dans le doute, il faudrait considérer les dispositions comme financières seulement pour éviter que ce que nous essayons de faire à juste titre récolte des objections dans l'autre Chambre.

Votre objectif est d'obtenir ce que vous obtenez normalement lorsque vous envoyez un message à la Chambre des communes pour présenter des amendements dont l'objet est d'améliorer un projet de loi. Dans le cas d'un projet de loi d'exécution du budget, votre message indique que vous avez divisé le projet de loi. Vous présentez alors les dispositions sur la dépense de fonds publics que le gouvernement veut obtenir immédiatement. Vous avez fait votre travail. Conformément à l'interprétation large de l'article 57 du Règlement, vous renvoyez le projet de loi à la Chambre. Par contre, vous êtes d'avis que les dispositions non financières nécessitent un examen plus approfondi et que vous avez besoin de plus de temps. Ce serait tout à fait possible d'emprunter cette avenue si je me fonde sur les exemples de précédents que j'ai étudiés.

Je ne me suis pas penché sur la Chambre des lords. Des cas intéressants ont été mentionnés dans une discussion sur un rappel au Règlement qui s'est tenue en 1988 — les cas datent de 1808, de 1836, de 1919 et quelqu'un a parlé de 1852, mais je ne connais pas du tout la teneur de tout cela.

Le sénateur Loffreda : Monsieur Robert, je vous souhaite la bienvenue au Comité des finances. Je suis heureux de vous revoir. J'ai été enchanté de faire votre connaissance le mois dernier, durant la retraite du Groupe des sénateurs indépendants. Vous avez eu une brillante carrière et au Sénat et à la Chambre des communes. C'est un privilège de vous recevoir pour discuter d'un enjeu d'une telle importance pour nous.

Ma question concerne le fardeau administratif et logistique que l'Administration du Sénat aurait à porter si les projets de loi budgétaires étaient divisés. Prenons l'exemple du dernier projet de loi d'exécution du budget, que j'ai eu l'honneur de parrainer le printemps dernier; il a déjà été mentionné plusieurs fois ce soir. J'étais le parrain de la LEB. Comme on l'a déjà dit, le projet de loi faisait plus de 600 pages; il comptait 4 parties; et comme vous le savez, la partie 4 des LEB porte souvent sur des questions non budgétaires. C'était le cas du projet de loi C-69. La partie 4 contenait 44 sections.

Je comprends que certaines sections avaient des répercussions budgétaires ou financières. Cela dit, si chacune de ces dizaines de sections avait été déposée sous forme de projet de loi distinct, quelle incidence y aurait-il eu sur la charge de travail des sénateurs et de l'Administration du Sénat? Du point de vue pratique, trouvez-vous réaliste de demander aux sénateurs et aux comités sénatoriaux d'examiner autant de mesures législatives distinctes dans des délais serrés? Certaines sections concernaient

like the car theft measure. They're not unimportant matters; they're important matters. Some committees are already overloaded. If we look at Social Affairs, Science and Technology, or SOCI, for example — I mention SOCI, but many committees — if not some, many committees are overloaded. From a practical sense, is it doable?

Mr. Robert: I can't answer that question, but I think it's part of the reality you live with. The time that Parliament sits has contracted over the last decades. There are all sorts of reasons that explain that. The business of government has not shrunk. It seems to, in fact, have expanded. The growth of these bills speaks to the complexity of the operations of government, demands of society and other causes that have led to a situation that we are confronting today. There is no easy answer.

A lot of the work that you do, however important — and it is indisputably important — must be frustrating because you lack the time and the resources to delve in deeply to complex legislation. The government's approach is also trying to deal with this reality. With the limited number of days sitting, with the fact that government hours in the House of Commons can be hijacked at any moment and the government can be frustrated in its efforts to try and pursue its own agenda, they are looking at the options of trying to deal with this reality.

The BIA has become a very convenient tool, as I said earlier — and I say it facetiously but I don't mean it that way — to dump all sorts of stuff into the bill because what is being dumped is important. It's not inconsequential. Given the practices that the Senate has established with adopting this in short time, well, there you go. Why would the government forsake this opportunity to discharge its responsibilities by bringing forward legislation that needs to be enacted rather than wait and say, "Oh no, we'll do it tomorrow with a separate bill. We'll do twenty bills instead of one." No government in their right mind would feel they are discharging their responsibilities properly if they did that, I would venture to say.

Senator Loffreda: You've been on the Hill for decades, and I know it wasn't part of your job to necessarily review bills before Parliament, but do you recall any instances where provisions or policies adopted in budget bills had to be corrected or amended later with a new bill?

Mr. Robert: I know that there have been some instances where there were problems. Senator Day was very good at that when he was leading the Committee on National Finance. He would review the estimates with a fine-toothed comb, and the Senate took the time to do it. Even from the table, you could see

des enjeux importants, comme celle sur le vol de véhicules. Ce ne sont pas des questions sans importance, au contraire. Certains comités sont déjà surchargés. Je pense entre autres au Comité permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie. Je mentionne celui-là, mais beaucoup d'autres comités sont aussi surchargés. Concrètement, est-ce faisable?

M. Robert : Je ne peux pas répondre à votre question, mais je pense que cela fait partie de la réalité avec laquelle vous devez composer. Au fil des dernières décennies, la durée des séances du Parlement a diminué, pour une multitude de raisons. Or, les affaires du gouvernement n'ont pas diminué pour autant; au contraire, elles semblent s'être multipliées. La croissance des projets de loi de cette nature témoigne de la complexité des activités du gouvernement, des demandes de la société et d'autres causes ayant mené à la situation dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui. Il n'y a pas de réponse facile.

Votre travail, quoique important — et votre travail est indéniablement important —, doit souvent être source de frustration parce que vous n'avez pas le temps et les ressources nécessaires pour examiner en détail les mesures législatives complexes. Par son approche, le gouvernement tente aussi de s'adapter à cette réalité. Le nombre de jours de séance est limité; les heures du gouvernement à la Chambre des communes peuvent être détournées à tout moment; et le gouvernement peine à atteindre ses objectifs parce qu'on lui met des bâtons dans les roues. Le gouvernement cherche des moyens de s'adapter à cette réalité.

La LEB est devenue un outil très commode, comme je l'ai déjà dit — et je le dis en souriant, mais je ne plaisante pas —; elle permet d'inclure toutes sortes de mesures dans un seul projet de loi, parce que ces mesures sont importantes. Elles ne sont pas accessoires. Puisque le Sénat a pris l'habitude d'adopter rapidement ce type de projet de loi, pourquoi le gouvernement ne saisirait-il pas l'occasion de s'acquitter de ses responsabilités en déposant une seule mesure législative? Pourquoi attendrait-il, en disant : « Oh non, nous déposerons un projet de loi distinct demain. Nous déposerons 20 projets de loi au lieu d'un seul »? Je m'avancerais à dire qu'aucun gouvernement sensé ne croirait s'acquitter efficacement de ses responsabilités en agissant ainsi.

Le sénateur Loffreda : Vous avez travaillé sur la Colline pendant des dizaines d'années. Je sais que l'examen des projets de loi déposés au Parlement ne faisait pas forcément partie de vos tâches, mais vous rappelez-vous de cas dans lesquels des dispositions ou des politiques incluses dans des projets de loi budgétaires ont dû être corrigées ou modifiées après leur adoption au moyen d'un nouveau projet de loi?

M. Robert : Je sais qu'il y a eu des problèmes à l'occasion. À l'époque où il présidait le Comité des finances nationales, le sénateur Day examinait minutieusement les prévisions budgétaires. Il les passait au peigne fin, et le Sénat prenait le temps nécessaire pour le faire. On voyait que cela l'intéressait de

that he took rather good pleasure in taking into account errors that the committee had detected in the preparation of the estimates. Now, it's a complex process. There are a lot of departments involved. Mistakes are certainly not unknown, but to be sympathetic to them, they are inadvertent. They just arise. It is good to find some people who pay enough attention to this to point them out. So it does happen, yes.

Senator Loffreda: Like many, I sometimes feel we are unable to do the bill justice and might lose the opportunity to identify or correct any flaws the bill might contain because of a lack of time, right.

Mr. Robert: That is true for all legislation, not simply BIAs. That is why the idea of having a chamber of sober second thought isn't such a bad one.

Senator Loffreda: Exactly. I love your answer. Thank you.

Senator LaBoucane-Benson: Thank you so much, Mr. Robert, for coming today and for the information you're providing.

I really do want to read a little bit more about the Speakers' rulings that you referred to. For example, your argument kind of centres around the 2002 Speaker's decision, and it seems to me that that decision to split into Bill C-10A and B was because the content was so different. You had a gun act and changes to cruelty to animals. It seems to me it was two very separate content pieces, and then they were separated. However, the very nature of a BIA is to fund a wide variety of different programs that the government wants to do. By nature, you would have different content in there. That Speaker's ruling might not necessarily cleanly apply to a BIA because it seems to me in 2002 it was about the differences in content; it wasn't about money versus no money.

Mr. Robert: Let me push back, if I may.

Senator LaBoucane-Benson: I might not have understood.

Mr. Robert: In order to issue a motion of instruction, the bill has to be logically divisible. The experience of the Senate and this committee and the focus of the third point of your mandate, order of reference, is, is a BIA divisible into financial and nonfinancial? Regardless of the range of bills or acts that are being amended, the focus of your division is what I just mentioned. From that point of view, the Speaker's ruling of the

s'attarder aux erreurs que le comité avait recensées dans ces prévisions budgétaires. Il faut toutefois savoir que la préparation de ces prévisions est complexe. Bien des ministères y ont un rôle à jouer. Il est certainement déjà arrivé que des erreurs soient commises, mais, dans un esprit de compassion, ces erreurs étaient accidentelles. Elles surviennent, tout simplement. C'est toutefois bien que certains y prêtent attention. Alors, oui, des erreurs peuvent survenir.

Le sénateur Loffreda : Comme un grand nombre de mes collègues, j'ai parfois l'impression que nous ne sommes pas en mesure de bien examiner les projets de loi. Nous avons l'occasion de cerner des défauts dans les textes de loi et de les corriger, mais cette occasion peut nous échapper, faute de temps.

M. Robert : Cela vaut, non seulement pour les lois d'exécution du budget, mais pour tous les projets de loi, d'où l'importance d'avoir une assemblée pour en faire un second examen objectif.

Le sénateur Loffreda : Tout à fait. J'aime bien votre réponse. Merci.

La sénatrice LaBoucane-Benson : Merci beaucoup, monsieur Robert, d'avoir accepté notre invitation et merci de votre témoignage.

J'aimerais bien en apprendre plus sur les décisions du Président auxquelles vous avez fait allusion. Votre argument est fondé, en quelque sorte, sur la décision que le Président a rendue en 2002. À l'époque, le projet de loi C-10 a été divisé en deux parties, soit 10A et 10B, parce que les sujets étaient très différents. Il était question, d'un côté, de mesures concernant les armes à feu et, de l'autre, de dispositions sur la cruauté envers les animaux. Ces sujets sont très différents, et ils ont donc été séparés. La loi d'exécution du budget, par sa nature même, a pour but de financer un large éventail de programmes que le gouvernement souhaite mettre en œuvre. Ces programmes sont forcément différents les uns des autres. La décision du Président rendue en 2002 ne s'appliquerait donc pas nécessairement à une loi d'exécution du budget parce que cette décision était motivée, non pas par la présence de mesures financières et non financières, mais par la présence de deux sujets bien distincts.

M. Robert : Permettez-moi, je vous prie, de préciser ma pensée.

La sénatrice LaBoucane-Benson : J'ai peut-être mal compris.

M. Robert : Pour rendre une motion d'instruction, le projet de loi doit pouvoir se diviser logiquement. Le Sénat et ce comité ont déjà été saisis de projets de loi qui combinaient des mesures financières et non financières, et la question qui vous est posée en c) de votre ordre de renvoi est de savoir si l'on peut séparer les mesures non financières d'une loi d'exécution du budget. Vous êtes appelés à examiner un éventail de lois et de projets de

House of Commons on Bill C-10 is, I suggest to you, reasonably relevant.

Senator LaBoucane-Benson: The second supplementary is using the idea of concurrence. On one aspect of the definition, concurrence means cooperation; on the other aspect, it is consent. Would the Senate be asking for cooperation, or are we asking for consent?

Mr. Robert: I think they're both combined, in fact. You would be asking for both. To me, it's making explicit what I think is always implicit in any message that comes from the Senate to the House or the reverse, from the House of Commons to the Senate. A message says, "We have passed this bill. Now it's your turn to do what you want with it." Or when the Senate has passed a bill, "We have passed this bill with amendments." Now, presumably you want those amendments adopted. You're not saying, "We want your concurrence for the adoption of these amendments." But because of the 1941 case, that somehow or another has become a catch phrase that is seen to be a condition that must be met.

From my point of view, as a proceduralist, why would you want to frustrate your ambitions to actually successfully divide a bill to give you more time to study the nonfinancial provisions by gumming up the works by deliberately absenting that phrase from the message? In the rulings that have occurred in the 1988 ruling, Speaker Fraser on the House of Commons side said, "You misbehaved. You did not recognize the proprietary ownership that the House of Commons has with respect to this bill. By not asking our concurrence, you presented it to us as a *fait accompli*, and we see that as an infringement of our privileges."

I don't get that argument, honestly. Nonetheless, it is a position the House of Commons has taken and they will hold to it unless at some point in the future the House of Commons adjusts its provisions and widens the scope of the messages it is willing to receive from the Senate. But short of that, I think you would be well advised to pay attention to the approach taken by the House of Commons because — forgive me, I'll be more strategic — it costs you nothing.

[Translation]

Senator Cormier: I am not a member of the committee, but I thank you for giving me the floor.

Following up on Senator LaBoucane-Benson's question, I want to understand why the 2002 decision seems to take precedence over decisions that were made afterwards; is there room for interpretation?

loi, mais la question qui vous occupe est celle-là. De ce point de vue, la décision que le Président de la Chambre des communes a rendue sur le projet de loi C-10 est, à mon avis, raisonnablement pertinente.

La sénatrice LaBoucane-Benson : Ma seconde question complémentaire porte sur l'approbation de la Chambre des communes. L'approbation revêt un double sens, celui de la coopération et celui du consentement. Faudrait-il que le Sénat demande la coopération de la Chambre ou bien son consentement?

M. Robert : Les deux sont inclus dans la notion d'approbation. Vous les demanderiez les deux. Pour moi, c'est expliciter ce qui est toujours implicite dans les messages envoyés du Sénat à la Chambre, et vice versa. Un message dit ceci : « Nous avons adopté ce projet de loi. C'est maintenant à vous d'en faire ce que vous voulez ». Ou si le Sénat a voté un projet de loi, le message dirait : « Nous avons adopté ce projet de loi, avec des amendements ». On peut supposer que vous voulez que ces amendements soient adoptés. Vous ne dites pas que vous leur demandez leur approbation pour que les amendements soient adoptés. Étant donné l'affaire de 1941, toutefois, cette expression est devenue, on ne sait trop comment, une expression à la mode qui décrit une condition qui doit être remplie.

Je vous donne mon avis, en tant que spécialiste de la procédure. Vous souhaitez diviser un projet de loi pour que vous ayez plus de temps pour en étudier les dispositions non financières. Pourquoi nuire à vos chances d'obtenir ce que vous voulez en omettant volontairement cette expression? Dans sa décision rendue en 1988, le Président Fraser a dit que le Sénat s'était mal comporté, qu'il n'avait pas reconnu que le projet de loi appartenait à la Chambre des communes, et qu'en omettant de demander l'approbation de la Chambre, le Sénat avait mis la Chambre basse devant un fait accompli, ce qu'elle considère comme une atteinte à ses privilèges.

Pour vous parler franchement, je ne comprends pas cet argument. C'est néanmoins la position qu'a adoptée la Chambre des communes. La Chambre maintiendra cette position à moins qu'elle décide dans l'avenir de modifier sa façon de faire et d'accepter d'autres types de messages envoyés par le Sénat. En attendant, je vous conseille vivement de prêter attention à la façon de faire de la Chambre parce que — permettez-moi un conseil stratégique — cela ne vous coûte rien.

[Français]

Le sénateur Cormier : Je ne suis pas membre du comité, mais je vous remercie de me donner la parole.

Pour faire suite à la question de la sénatrice LaBoucane-Benson, je veux comprendre pourquoi la décision de 2002 semble prévaloir sur les décisions qui ont été prises après; y a-t-il matière à interprétation?

Mr. Robert: Yes, indeed. This is an interpretation that is now considered a House of Commons procedure.

Senator Cormier: Okay.

Mr. Robert: We now have a decision that was to accept that the Senate has the right to divide a bill that comes from the House of Commons.

Senator Cormier: Even if in the following decisions it is said that —

Mr. Robert: The following decision is that of the Senate. As far as I'm concerned, this ruling did not take into account the ruling made by the Speaker of the House of Commons.

Senator Cormier: I see.

Mr. Robert: In my opinion, it is the House of Commons decision that is the most important, as the 2017 decision followed the 1988 decision, which was overturned by the Senate itself.

Senator Cormier: Thank you.

The Chair: You're talking about the 2017 decision; is that the one where consumer protection measures involving banks were taken out of the budget?

Mr. Robert: I don't know which components were divided. I think it was one component. I didn't really re-examine the bill, but I realized that it was a bill.

The Chair: If it was in 2017, it must be —

Mr. Robert: It was Bill C-44 at the time. I don't know what it was about.

The Chair: I think that's the one. The provisions dealing with the Consumer Protection Act that affected the whole banking regime were separated from the rest.

Mr. Robert: Yes.

The Chair: There was consent for it.

Mr. Robert: Okay.

The Chair: Owing to the negotiation, the Leader of the Government even agreed to the division. That may have helped.

[English]

Senator Fridhandler: Thank you for the interesting overview and some subtle manoeuvres. I don't have the background of this committee and the terms of reference. Some people have said

M. Robert : Oui, en effet. C'est une interprétation qui compte maintenant comme une procédure de la Chambre des communes.

Le sénateur Cormier : D'accord.

M. Robert : Nous avons maintenant une décision qui a été d'accepter que le Sénat ait le droit de diviser un projet de loi qui vient de la Chambre des communes.

Le sénateur Cormier : Même si dans les décisions suivantes, on dit que —

M. Robert : La décision suivante est celle du Sénat. Pour moi, cette décision n'a pas pris en considération la décision rendue par le Président de la Chambre des communes.

Le sénateur Cormier : D'accord.

M. Robert : Selon moi, c'est la décision de la Chambre des communes qui est la plus importante, parce que la décision de 2017 a suivi la décision de 1988, qui a été renversée par le Sénat lui-même.

Le sénateur Cormier : Merci.

Le président : Vous parlez de la décision de 2017; est-ce celle où on avait sorti du budget les mesures de protection du consommateur vis-à-vis des banques?

M. Robert : Je ne sais pas quels éléments ont été divisés. Je crois que c'était un élément. Je n'ai pas vraiment réétudié le projet de loi, mais j'ai réalisé que c'était un projet de loi.

Le président : Si c'est en 2017, ce doit être —

M. Robert : C'était le projet de loi C-44 à l'époque. Je ne sais pas de quoi il traitait.

Le président : Je pense que c'est cela. On avait sorti les dispositions de la Loi sur la protection des consommateurs qui touchaient tout le régime des banques.

M. Robert : Oui.

Le président : Mais il y avait un certain consentement là-dedans.

M. Robert : D'accord.

Le président : À cause de la négociation, le leader du gouvernement avait même accepté cette division. Cela a peut-être aidé.

[Traduction]

Le sénateur Fridhandler : Merci pour ces explications intéressantes et les manoeuvres subtiles que vous proposez. Je ne connais pas l'historique de ce comité ni son mandat. Certains

they're new senators. They don't know what new is. I'm one month in.

It seems to me that while Senator Marshall is skeptical about the ability to negotiate, that doesn't mean the Senate can't take a position — in fact, a preemptive position. Maybe you have discussed this already, but we're either going to say that we can't do anything or we're going to say that this is what we're doing. We could come up with a report and recommendation to the Senate that a BIA that has more than financial measures in it is severable, in our discretion, and that we will leave to the committee and/or the Senate the full discretion, if that should occur, to exercise and split the bill. We notify the House sooner rather than later what the issues are and the rationale behind them, including your suggestion that a BIA that has nonmonetary provisions is probably a tainted bill and is no longer a financial bill and loses its characteristics. There are a lot of subtle elements we can present in a report. If we put it on the table sooner rather than later and still reserve the discretion, the House can't complain at all later. I mean, they can complain, and then it becomes a political issue, but at least we've drawn the line in the sand on the political issue. It's for this committee and all of our colleagues in the Senate more broadly on where we'll go and what would happen if we have a new Speaker or a different government.

I would think that if we are determined to kind of deal with this issue, we should table a report that says there is an issue with the BIA and we can split it — more so if it has nonfinancial measures in it. It's no longer a BIA, and we will more strongly split. We can talk about the process.

I don't know what the process is from there, if the full Senate accepts it, and whether it becomes a rule change within the Senate on how we deal with BIAs. We fortify a position down the road that we're not going to stand for it anymore, even though there is some suggestion that there is some precedent and practice. I think we have to deal with this sooner rather than later so that we don't have to deal with it in the next BIA. What are your thoughts on that? It's political. I really think it's political and not technical.

Mr. Robert: It is political, and I'm not going to go there.

To underline something, a practice is not a rule change. If you want to anchor an approach through the rules, you'd have to formulate the rule and have a debate on it, and it has to be adopted formally. We've mentioned already that there has been a practice about how you deal with BIAs. The Senate has adapted

sénateurs disent qu'ils sont nouvellement dans leurs fonctions, mais j'en suis vraiment à mes tout débuts. J'ai assumé mes fonctions il y a un mois.

La sénatrice Marshall doute de la possibilité de négocier, mais cela ne veut pas dire, il me semble, que le Sénat ne peut pas prendre position sur la question. Il s'agirait de prendre les devants. Vous en avez peut-être déjà discuté, mais de deux choses l'une : soit nous allons dire qu'on ne peut rien faire, soit nous allons dire ce que nous allons faire. Nous pourrions recommander au Sénat dans un rapport qu'une LEB qui contient des mesures non financières puisse, à notre avis, être divisée, et qu'il reviendra au comité ou au Sénat de décider, si de telles dispositions y étaient présentes, de séparer ou non le projet de loi. Nous faisons savoir à la Chambre le plus tôt possible les motifs qui sous-tendent notre décision, y compris votre suggestion selon laquelle une LEB qui contient des dispositions non financières est considérée comme étant dénaturée, n'est plus vraiment un projet de loi financier et perd, de ce fait, ses caractéristiques. Il y a tout un éventail d'arguments subtils qu'on peut faire valoir. Si l'on dépose ce rapport sans tarder, tout en conservant le droit de décider, la Chambre n'aura pas son mot à dire. En fait, elle trouvera peut-être à redire, auquel cas ce sera un enjeu politique, mais au moins nous aurions affirmé notre position. Il revient à ce comité et à tous nos collègues au Sénat de décider ce que nous ferions et ce qui arriverait si nous avions un nouveau Président ou si le gouvernement devait changer.

Je pense que si nous sommes vraiment déterminés à régler cette question, nous devrions présenter un rapport afin d'indiquer qu'il y a un problème avec le projet de loi d'exécution du budget et que nous pourrions le diviser, surtout s'il contient des mesures non financières. Il ne s'agirait alors plus d'un projet de loi d'exécution du budget, et nous serions plus enclins à le diviser. Parlons de la procédure, aussi.

Je ne sais pas quelle est la procédure à partir de là, si le Sénat dans son ensemble acceptait de procéder ainsi, si cela viendrait changer les règles de fonctionnement du Sénat sur la façon de traiter les projets de loi d'exécution du budget. Nous renforcerions le message que nous n'allons plus accepter cela, même si certains affirment qu'il y a des précédents et des pratiques en ce sens. Je pense qu'il vaudrait mieux le faire plus tôt que tard afin que la même situation ne se représente pas avec le prochain projet de loi d'exécution du budget. Qu'en pensez-vous? C'est politique. Je pense vraiment que c'est politique et non technique.

M. Robert : C'est effectivement politique, et je n'entrerai pas là-dedans.

Je précise toutefois qu'une pratique ne constitue pas un changement de règle. Quand on veut intégrer une nouvelle façon de faire aux règles, il faut formuler la règle, en débattre et l'adopter officiellement. Nous avons déjà mentionné qu'il y a des pratiques dans la façon de traiter les projets de loi

itself in certain aspects to try and make itself more effective, but none of that is part of the rules; it's just how you do business.

Senator Fridhandler: I think this been answered. Senator Marshall raised it when she was asking her question, and other colleagues on the committee have also raised it. If a nonfinancial measure is in any way attached to a financial measure, then I think you've cautioned that you need to treat it as a financial measure and not a nonfinancial measure. We would have to exercise some judgment there.

Mr. Robert: Again, I tried to explain that we have treated BIAs as if they are part and parcel of the supply process, so we adopt them in the certain time frames that are established for the supply and the estimates. There is no hard and fast obligation to do that. That is a practice you have accepted to follow. The *Standing Orders of the House of Commons* deal only with supply and the three cycles. They don't really deal with anything else. In the early rulings of the Speaker when the new practice was put it, he said that if you put in anything legislative, then the deadlines under the financial cycle are off the table. Somehow or another, BIAs have been accepted and incorporated into that deadline framework, and the Senate has accepted to follow suit. Now you're unhappy with that, and you have received a mandate from the Senate to sort it out.

Senator Pate: I'm sorry I was late, Mr. Robert. I meant no disrespect.

I would be very interested in your views on when nonfinancial measures have been placed in the BIA and subsequently been found to have breached the Constitution, particularly in terms of the Charter of Rights and Freedoms, when it comes to criminal law matters, and whether that would change your views on whether there is another avenue for us to come at this. I apologize if you already covered this.

Mr. Robert: I have not covered it, and I would not be able to answer it. As Senator Loffreda indicated, the bills are rather large. In the time that I was asked to appear before the committee, I had not had any opportunity to study them to see what's been good or bad in the nonfinancial measures that have been thrown into BIAs. If it happens that they're not constitutional — well, if the Senate doesn't pick it up, one hopes that, perhaps, the courts will.

Senator Pate: But it might be an added argument for why we should sever those.

Mr. Robert: If you see something that looks like a breach, absolutely.

d'exécution du budget. Le Sénat s'est adapté à certains égards, pour essayer d'être plus efficace, mais rien de tout cela ne fait partie des règles; c'est simplement une façon de travailler.

Le sénateur Fridhandler : Je crois que nous avons notre réponse. La sénatrice Marshall l'a mentionnée lorsqu'elle a posé sa question, et d'autres collègues du comité l'ont dit également. Si une mesure non financière est liée d'une manière ou d'une autre à une mesure financière, je pense que vous nous avez avertis qu'il fallait la traiter comme une mesure financière et non comme une mesure non financière. Nous devons faire preuve de discernement ici.

M. Robert : Encore une fois, j'essaie d'expliquer que nous traitons les projets de loi d'exécution du budget comme faisant partie intégrante du processus d'octroi des crédits, de sorte que nous les adoptons dans les temps fixés pour les crédits et le budget. Ce n'est pas une obligation absolue. C'est une pratique que vous acceptez de suivre. Le *Règlement de la Chambre des communes* ne traite que des crédits et des trois cycles. Il ne régit rien d'autre. Dans les premières décisions qu'il a rendues, lorsque la nouvelle pratique a été mise en place, le Président a établi que si l'on introduisait quoi que ce soit de législatif, les échéances du cycle financier ne s'appliquaient plus. D'une manière ou d'une autre, on a toujours accepté que les projets de loi d'exécution du budget soient examinés dans les temps prévus, et le Sénat l'a accepté aussi. Aujourd'hui, vous n'en êtes pas contents et vous avez reçu le mandat du Sénat de régler le problème.

La sénatrice Pate : Je suis navrée d'être arrivée en retard, monsieur Robert. Je ne voulais pas vous manquer de respect.

J'aimerais beaucoup connaître votre avis sur les cas où des mesures non financières ont été intégrées au projet de loi d'exécution du budget et où il s'est avéré par la suite qu'elles contrevenaient à la Constitution, plus particulièrement à la Charte des droits et libertés. Je pense surtout aux questions de droit pénal. Est-ce que cela changerait votre opinion sur la question de savoir s'il y a une autre façon faire. Je m'excuse si vous avez déjà répondu à cela.

M. Robert : Je n'ai rien dit à ce sujet et je ne pourrais pas répondre à cette question. Comme l'a indiqué le sénateur Loffreda, ces projets de loi sont très gros. Lorsqu'on m'a demandé de comparaître devant le comité, je n'ai pas eu l'occasion d'étudier tout cela pour voir ce qu'il y avait de bon ou de mauvais dans les mesures non financières incluses au projet de loi d'exécution du budget. S'il s'avère qu'elles ne sont pas constitutionnelles, eh bien, si le Sénat ne le relève pas, on peut espérer que les tribunaux le feront.

La sénatrice Pate : Mais cela pourrait être un argument supplémentaire pour justifier de scinder le projet de loi en deux.

M. Robert : Si vous y voyez quelque chose qui semble contraire à la Constitution, absolument.

Senator Marshall: I've never said that there was no solution. I simply said I don't think the solution lies with the House of Commons.

I looked at Australia. I was looking forward to talking to their Senator Louise Pratt, because it seems to me that their constraints are embedded in legislation, and we're not going to get any legislation passed in the House of Commons that will restrict their ability to have omnibus bills.

Can you remember — I'm just tapping into your memory — one year when the Finance Committee continued to meet in July because Senator Lowell Murray had an issue with something? We're always under this constraint to get out of here by the end of June, but that year, we were here well into July.

Mr. Robert: The Senate has actually sat into August.

Senator Marshall: Okay.

Mr. Robert: This might help you a little bit: The business with Australia — and I only looked at it very briefly, so I would not even pretend mastery — but the part that I saw was section 55 of the Australian Constitution. That's a constitutional provision. It's more than legislation.

Senator Marshall: We're not going to get that.

Mr. Robert: The House of Commons has section 54. The numbers are close, but that's about it.

Senator Marshall: Yes, but it really depends upon the will of the Senate. If we wanted to take more time, that's one option. I'm not saying that's the preferred option. We would have to be committed to sitting into July and saying to the government that we're not finished our review and they're not getting the bill. That would not be the preferred solution to me, but I think a lot of it goes back to the will of the Senate.

For the division of a budget bill being divided into financial and nonfinancial, I could take a lot of those nonfinancial sections and make an argument that they are financial, because everything comes back to money.

Mr. Robert: Let me give you an alternative solution, if I dare. There are supplementary, interim and final estimates, whatever they are called, but the remainder of the estimates are always adopted by June. The government will not go bankrupt if the BIA isn't passed by the end of June. If you have difficulty splitting the bill, following what you've just said, the Senate can continue to sit and deal with the whole bill. You can deem that the financial provisions that you identify are less important and will not be the focus of your preoccupation in terms of the

La sénatrice Marshall : Je n'ai jamais dit qu'il n'y avait pas de solution. J'ai simplement dit que je ne pense pas que la solution se trouve à la Chambre des communes.

J'ai regardé un peu du côté de l'Australie. J'avais hâte de parler à la sénatrice australienne Louise Pratt, parce que j'ai l'impression que les contraintes là-bas sont inscrites dans la loi, mais nous ne réussons jamais à faire adopter à la Chambre des communes une loi qui restreindrait son pouvoir d'accepter des projets de loi omnibus.

Vous rappelez-vous — je mets votre mémoire à l'épreuve — une année où le Comité des finances avait continué de se réunir en juillet parce qu'il y avait quelque chose qui dérangeait le sénateur Lowell Murray? Nous sommes toujours contraints de boucler nos travaux avant la fin du mois de juin, mais cette année-là, nous avons continué de siéger jusque tard en juillet.

M. Robert : Le Sénat avait même siégé jusqu'en août.

La sénatrice Marshall : D'accord.

M. Robert : Il y a une information qui pourrait peut-être vous aider un peu : l'affaire avec l'Australie, et je n'ai étudié son régime que très brièvement, donc je suis loin de prétendre le maîtriser, mais j'ai vu que bien des choses relevaient de l'article 55 de la Constitution australienne. Il s'agit d'une disposition constitutionnelle. C'est plus qu'une simple loi.

La sénatrice Marshall : Nous n'obtiendrons pas cela ici.

M. Robert : Il y a l'article 54 pour la Chambre des communes. Les chiffres sont proches, mais c'est à peu près tout.

La sénatrice Marshall : Oui, mais cela dépend vraiment de la volonté du Sénat. Si nous voulons prendre plus de temps, c'est une option. Je ne dis pas que c'est l'idéal. Il faudrait alors que nous nous engagions à siéger en juillet et que nous disions au gouvernement que nous n'avons pas terminé notre examen, qu'il n'obtiendra pas le projet de loi tout de suite. Ce n'est pas la solution que je préférerais, mais je pense que c'est vraiment au Sénat d'en décider.

En ce qui concerne la division d'un projet de loi d'exécution du budget en deux pour les mesures financières et les mesures non financières, je pourrais faire valoir que bon nombre des articles de nature non financière sont plutôt de nature financière, parce que tout se ramène à l'argent.

M. Robert : Permettez-moi de vous donner une autre piste de solution, si je peux oser. Il y a des budgets supplémentaires des dépenses, des budgets provisoires et des budgets finaux, peu importe comment on les appelle, mais le reste du budget est toujours adopté en juin. Le gouvernement ne fera pas faillite si la loi d'exécution du budget n'est pas adoptée avant la fin du mois de juin. Si vous avez du mal à diviser le projet de loi, à la lumière de ce que vous venez de dire, le Sénat peut continuer de siéger pour examiner l'ensemble du projet de loi. Vous pouvez

scrutiny you want to give to the bill. But the ones that you identify as nonfinancial or controversial because perhaps they deal with constitutional or Charter issues that you want to see resolved, then take the time necessary. If it means the whole bill, well, I repeat, fundamentally, the government will not go bankrupt. You have passed supply.

Senator Marshall: There are options for the Senate that don't involve getting the concurrence of the House of Commons?

Mr. Robert: That's right. You deal with the entire bill, send it back with amendments or not, and if they have amendments, then you simply say, "We've looked at the bill, and this is what we suggest you do to it." And if you do it during the summer, they wouldn't be looking at it until September.

Senator Smith: I am just thinking we could have Mr. Robert as our consultant to help us divide —

[*Translation*]

The Chair: We'll be able to talk about it on the steering committee of the Committee on Internal Economy.

[*English*]

Senator MacAdam: I have a general question. We've had a great discussion here and a great presentation. Given your extensive experience and your knowledge of how the Senate operates, do you have any recommendations for the committee to consider given our order of reference?

Mr. Robert: I think what you're doing and how you're doing it is an open discussion. You're looking at various options. Really, you've had the experience. You've lived through the frustration. You have to determine whether there are options available to you to make the exercise more rewarding and less frustrating — more satisfactory. That's for you to decide.

As Senator Marshall was indicating, all the options are actually on the table. You've received a mandate to look at three specifics, but that doesn't mean you can't come up with others that might work and might be more effective from your point of view.

The bill will come to you in one way or another. You have the task of going through the bill and being satisfied with the work you are doing. If that takes time, so be it. If you want to divide the bill to assist the government with respect to the process that has been described, well, you can do that. It's really up to you.

déterminer quelles sont les dispositions de nature financière que vous jugez moins importantes, qui ne seront pas l'objet principal de votre examen minutieux du projet de loi, et quelles sont les dispositions que vous jugez de nature non financière ou controversées parce qu'elles touchent peut-être des questions constitutionnelles ou relatives à la Charte, que vous voulez prendre le temps de bien étudier. S'il s'agit de l'ensemble du projet de loi, eh bien, je le répète, fondamentalement, le gouvernement ne fera pas faillite. Vous aurez adopté les crédits.

La sénatrice Marshall : Il y a des options pour le Sénat qui ne nécessitent pas l'accord de la Chambre des communes, n'est-ce pas?

M. Robert : C'est exact. Vous examinez l'ensemble du projet de loi, vous le renvoyez à la Chambre avec des amendements ou non, puis s'il y a des amendements, vous dites simplement : « Nous avons examiné le projet de loi, et voici ce que nous vous suggérons de faire. » Et si vous le faites pendant l'été, la Chambre n'examinera pas votre rapport avant septembre.

Le sénateur Smith : Je me disais que nous pourrions demander à M. Robert d'être notre consultant pour nous aider à scinder...

[*Français*]

Le président : On pourra en parler au comité de direction du Comité de la régie interne.

[*Traduction*]

La sénatrice MacAdam : J'ai une question d'ordre général. Nous venons d'avoir une excellente discussion et d'entendre un excellent exposé. Compte tenu de votre vaste expérience et de votre connaissance du fonctionnement du Sénat, avez-vous des recommandations à faire au comité à la lumière de l'ordre de renvoi dont il est saisi?

M. Robert : Je pense que vous demeurez libres de ce que vous faites et de comment vous le faites. Il y a diverses options qui s'offrent à vous. C'est vous qui en faites vraiment l'expérience. C'est vous qui vivez de la frustration. Vous devez déterminer s'il y aurait des moyens de rendre l'exercice plus gratifiant et moins frustrant pour vous, plus satisfaisant. C'est à vous d'en décider.

Comme l'indiquait la sénatrice Marshall, toutes les options demeurent possibles. Vous avez reçu le mandat d'examiner trois choses en particulier, mais cela ne signifie pas que vous ne pouvez pas en proposer d'autres qui pourraient s'appliquer et être plus pertinentes de votre point de vue.

Le projet de loi vous sera soumis d'une manière ou d'une autre. Il vous incombe de l'examiner et d'être satisfait de votre travail. Si cela prend du temps, soit. Si vous voulez diviser le projet de loi pour aider le gouvernement à respecter la procédure établie, libre à vous de le faire. C'est à vous d'en décider. Vous

You don't need advice from me. You're the ones who lived this. I just get to observe.

Senator Loffreda: I like what Senator Marshall said, that even though it's an omnibus bill, it could be argued that all the clauses are financial. There's a saying that money isn't everything, but arguably everything needs money.

Mr. Robert, if the Senate were to change its rules to implement a cut-off date, similar to the standing order in the Australian Senate, how would that be perceived in the House of Commons? Obviously, I understand that we are two separate chambers and our rules don't apply in the other place; however, would enacting such a rule change be respected by MPs, or might it only be perceived as a strong signal that the Senate will not be forced to rush through budget bills in order to meet government's expectations? Would it only be seen as the Senate trying to flex its muscle? Would the House completely disregard our way of doing business going forward?

As I mentioned, we have to consider what is best for Canadians and what is best for the country. Many of these policies and measures in the BIAs are of a timely nature. I sponsored the last two BIAs. They're of a timely nature and of ultimate importance in areas of concern for Canadians. Would Canadians accept that it be delayed for another three, four, five or six months? I don't mind if we sit into August. I would celebrate my birthday with my Senate colleagues, and it would be wonderful. I never get that opportunity.

Mr. Robert: Let me take this opportunity. There is a bit of brainstorming going on through this process. An idea has popped into my mind that I would like to bring specifically to the attention of Senator Marshall.

The division between nonfinancial and financial can be seen in some ways as a red herring. What I said earlier holds true whether or not you are successful in deciding what clauses in the BIA are financial or nonfinancial.

The Royal Recommendation, which would be the stumbling block when it goes to the House, has not been affected unless you amend the clause. If you don't amend the clause, you may have decided it's nonfinancial. The House of Commons may have a different view. But if it's not amended, the Royal Recommendation is not affected. It's only when you amend the bill that the door opens that, somehow or another, the Royal Recommendation has been tampered with. Then you end up with an objection that might come from the House.

n'avez pas besoin de mes conseils. C'est vous qui vivez tout cela. Je ne suis qu'un observateur.

Le sénateur Loffreda : J'aime bien ce que disait la sénatrice Marshall, à savoir que même s'il s'agit d'un projet de loi omnibus, on pourrait toujours dire que toutes les dispositions sont de nature financière. On dit qu'il n'y a pas que l'argent dans la vie, mais on peut dire qu'on a besoin d'argent pour tout.

Monsieur Robert, si le Sénat devait modifier son règlement pour se fixer une date limite, un peu comme au Sénat australien, comment cela serait-il perçu à la Chambre des communes? Je comprends évidemment très bien que ce sont deux chambres séparées et que nos règlements respectifs ne s'appliquent pas dans l'autre Chambre; cependant, l'adoption d'un tel changement de règle serait-elle respectée par les députés, ou pourrait-elle seulement être perçue comme un signal fort que le Sénat ne s'obligera pas à adopter à la hâte les projets de loi d'exécution du budget afin de répondre aux attentes du gouvernement? Serait-ce seulement perçu comme une tentative du Sénat de montrer ses muscles? La Chambre ignorerait-elle complètement notre nouvelle façon de travailler?

Comme je l'ai mentionné, nous devons nous demander ce qui est le mieux pour les Canadiens et ce qui est le mieux pour le pays. Nombre des politiques et mesures contenues dans les projets de loi d'exécution du budget nécessitent une décision rapide. J'ai parrainé les deux derniers projets de loi de ce type. Ils contiennent des mesures urgentes et d'une importance capitale dans des domaines chers aux Canadiens. Les Canadiens accepteraient-ils qu'elles soient retardées de trois, quatre, cinq ou six mois de plus? Je veux bien que nous siégions jusqu'au mois d'août. Je fêterais mon anniversaire avec mes collègues du Sénat, et ce serait merveilleux. Je n'en ai jamais eu l'occasion.

M. Robert : Permettez-moi d'intervenir ici. On brasse toutes sortes d'idées dans ce processus. Il y en a une qui me vient tout juste à l'esprit et que j'aimerais porter à l'attention de la sénatrice Marshall.

Le fait de séparer les mesures financières des mesures non financières pourrait être considéré d'une certaine manière comme une diversion. Ce que j'ai dit précédemment reste vrai, que vous réussissiez ou non à décider quelles dispositions du projet de loi d'exécution du budget sont de nature financière ou non financière.

La recommandation royale, qui serait la pierre d'achoppement à la Chambre, ne serait pas comprise à moins que vous ne modifiiez des articles. Si vous ne modifiez pas un article, vous pouvez bien avoir déterminé qu'il est de nature non financière. La Chambre des communes peut avoir une opinion différente. Mais tant que l'article n'est pas modifié, la recommandation royale n'est pas compromise. Ce n'est que si vous amendez le projet de loi que la porte s'ouvre et que, d'une manière ou d'une autre, la recommandation royale devient plus incertaine. Il y a alors une objection qui pourrait venir de la Chambre.

Do you understand what I'm trying to say?

Senator Loffreda: Yes, for sure.

[Translation]

The Chair: Suppose there was an amendment on the matter and we reduced the financial obligation. It wouldn't affect the Royal Recommendation?

Mr. Robert: No, because it does not exceed the proposed amount.

The Chair: We are not increasing it. Therefore, even with an amendment, it all depends on the type of amendment?

Mr. Robert: Yes.

The Chair: If it is less onerous, it doesn't cause a problem.

Mr. Robert: Absolutely. That happens quite often, doesn't it?

The Chair: Yes.

Mr. Robert: The House does not say you aren't allowed to do that.

[English]

They do say, in their standing orders or something similar to it, that the bills passed that deal with supply are unalterable. Well, they can say that. When the Senate chooses to amend it, the House of Commons has to come to some kind of an appreciation. That's why they will, more often than not — we'd have to do a statistical analysis — waive their privileges. But you dare not take this as a precedent until the next time.

Senator Loffreda: The cut-off date, what about that? Would you think that's a good idea, given that we're brainstorming here?

Mr. Robert: The problem with the cut-off date is that it assumes the government has control over the time of the House, which it does not have. It would be problematic for the government. It would create awkward situations that might be difficult to resolve between the two chambers.

Senator Loffreda: Thank you.

[Translation]

The Chair: I have one last question just to wrap up. Mr. Robert, I know you meet with the clerks of various parliaments and attend many international conferences where you have a lot of discussions.

Comprenez-vous ce que j'essaie de dire?

Le sénateur Loffreda : Oui. Absolument.

[Français]

Le président : Supposons qu'il y ait un amendement sur la question et qu'on réduise l'obligation financière, cela ne change rien quant à la recommandation royale?

M. Robert : Non, parce que cela n'excède pas le montant qui a été proposé.

Le président : Parce qu'on ne l'augmente pas. Donc, même avec un amendement, tout dépend du type d'amendement?

M. Robert : Oui.

Le président : Parce que si c'est moins onéreux, cela ne pose pas de problème.

M. Robert : Absolument. Et cela arrive assez souvent, n'est-ce pas?

Le président : Oui.

M. Robert : Et la Chambre ne dit pas que vous n'avez pas le droit de faire cela.

[Traduction]

Elle prescrit dans son règlement que les projets de loi adoptés qui traitent des crédits sont inaltérables, ou quelque chose comme cela. Eh bien, elle a beau dire cela, si le Sénat décide d'amender le projet de loi, la Chambre des communes devra en prendre acte d'une manière ou d'une autre. C'est pourquoi, la plupart du temps, elle renoncera à ses privilèges, mais il faudrait en faire l'analyse statistique. Chose certaine, il ne faudrait pas en faire un précédent pour la prochaine fois.

Le sénateur Loffreda : Et la date limite, qu'en pensez-vous? Pensez-vous que ce soit une bonne idée? On discute.

M. Robert : Le problème avec l'idée d'une date limite, c'est qu'elle suppose que le gouvernement est maître du temps à la Chambre, ce qui n'est pas le cas. Ce serait problématique pour le gouvernement. Cela créerait des situations délicates qui pourraient être difficiles à résoudre entre les deux Chambres.

Le sénateur Loffreda : Je vous remercie.

[Français]

Le président : J'ai une dernière question simplement pour conclure. Monsieur Robert, je sais que vous tenez des réunions avec les différents greffiers des parlements et que vous participez à plusieurs conférences internationales, pendant lesquelles vous échangez beaucoup.

Mr. Robert: Yes.

The Chair: Has anyone done a comparative analysis of the practices of the various parliaments in the Commonwealth? I say the Commonwealth, but it could also be any democracy. We know that in the United States, budgets are a nightmare.

Mr. Robert: A nightmare, yes.

The Chair: The votes on both sides are negotiated.

Mr. Robert: The practices are very different.

The Chair: They add a whole shopping list.

Mr. Robert: The question bears asking, but it would be difficult. The best idea would be to go to the various parliaments of the Commonwealth and consult their libraries. Analysts have done studies and instead talk about changes to improve the process involving government finances. We can sometimes learn from other people's practices.

[English]

In the research that I'm doing now, it's clear that the procedural history of Canada has depended on imitation and adaptation. We follow closely the development or the evolution, particularly, of the British Parliament at Westminster. In 1968, when we assessed the estimates process, we took the process that had been developed at Westminster. It was successful because on that occasion we both had the same objectives, saving time and making the work of Parliament effective.

[Translation]

An analysis is needed. You have analysts and resources available in the parliaments. They could do an analysis to show how the other parliaments use time to consider the estimates.

The Chair: I gather you haven't done the analysis, and, to your knowledge, there isn't one.

Mr. Robert: That could be a topic we discuss, but our discussions are confidential.

The Chair: Thank you. I think we've covered the matter.

Thank you, Mr. Robert. It is always a pleasure to see you again. We haven't really made a commitment. Therefore, the next meeting will be held after the break, on October 22 at 9 a.m., so that we can continue our work.

Thank you to everyone, to our analysts and the entire team.

M. Robert : Oui.

Le président : Est-ce que quelqu'un a fait une analyse comparée sur les pratiques des différents parlements du Commonwealth? Je parle du Commonwealth, mais cela peut aussi se faire dans les démocraties. On sait qu'aux États-Unis, les budgets, c'est l'enfer.

M. Robert : C'est l'enfer, oui.

Le président : On négocie le vote de l'un et le vote de l'autre.

M. Robert : Les pratiques sont très différentes.

Le président : Et on leur ajoute la liste d'épicerie.

M. Robert : La question se pose, mais ce serait difficile. Le mieux serait de se rendre dans les différents parlements du Commonwealth et de consulter les bibliothèques. Certains analystes ont fait des études et parlent plutôt de changements à apporter pour améliorer le processus avec les finances du gouvernement. Nous sommes parfois inspirés par les pratiques des autres.

[Traduction]

Les recherches que je mène actuellement montrent clairement que l'histoire procédurale du Canada repose sur l'imitation et l'adaptation. Nous suivons de près l'évolution du Parlement britannique de Westminster, en particulier. En 1968, lorsque nous avons évalué le processus budgétaire, nous avons adopté la procédure établie à Westminster. Cela a été une bonne décision parce qu'à ce moment, nous avions les mêmes objectifs, à savoir gagner du temps et rendre le travail du Parlement plus efficace.

[Français]

Il faut faire une analyse. Vous avez des analystes et des ressources sont disponibles dans les différents parlements. Ils peuvent faire une analyse pour montrer les façons par lesquelles les autres parlements utilisent le temps pour considérer les évaluations.

Le président : Je comprends que vous n'avez pas fait cette analyse et à votre connaissance, cela n'existe pas.

M. Robert : Cela peut être un sujet dont on discute, mais ces échanges sont confidentiels.

Le président : Merci. Je pense qu'on a fait le tour.

Merci beaucoup, monsieur Robert. C'est toujours un plaisir de vous voir et de vous revoir. On n'a pas vraiment pris d'engagement. Donc, la prochaine séance se tiendra au retour de la pause, le 22 octobre à 9 heures, pour que nous poursuivions nos travaux.

Merci à tous, à nos analystes et à toute l'équipe.

(The committee adjourned.)

(La séance est levée.)
