

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session
Forty-second Parliament, 2015-16

*Proceedings of the Special
Senate Committee on*

SENATE
MODERNIZATION

Chair:

The Honourable THOMAS JOHNSON MCINNIS

Wednesday, March 23, 2016
Tuesday, April 12, 2016
Wednesday, April 13, 2016
Monday, April 18, 2016 (public and in camera)
Wednesday, April 20, 2016 (in camera)

Issue No. 2

Consideration of a draft agenda (future business)
and

*Second, third, fourth, fifth, sixth and
seventh meetings:*

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

WITNESSES:
(See back cover)

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

*Délibérations du Comité
sénatorial spécial sur la*

MODERNISATION DU
SÉNAT

Président :

L'honorable THOMAS JOHNSON MCINNIS

Le mercredi 23 mars 2016
Le mardi 12 avril 2016
Le mercredi 13 avril 2016
Le lundi 18 avril 2016 (publique et à huis clos)
Le mercredi 20 avril 2016 (à huis clos)

Fascicule n° 2

Étude d'un projet d'ordre du jour (travaux futurs)
et

*Deuxième, troisième, quatrième, cinquième, sixième et
septième réunions :*

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

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

SPECIAL SENATE COMMITTEE ON
SENATE MODERNIZATION

The Honourable Thomas Johnson McInnis, *Chair*

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

and

The Honourable Senators:

Bellemare	Johnson
* Carignan, P.C. (or Martin)	Massicotte
Cools	McCoy
Eggleton, P.C.	McIntyre
Frum	Stewart Olsen
Greene	Tannas
* Harder, P.C.	Tardif
	Wells

*Ex officio members

(Quorum 5)

Changes in membership of the committee:

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

The Honourable Senator Wells replaced the Honourable Senator Carignan, P.C. (*April 18, 2016*).

The Honourable Senator Carignan, P.C., replaced the Honourable Senator Wells (*April 18, 2016*).

The Honourable Senator Wells replaced the Honourable Senator Beyak (*March 23, 2016*).

The Honourable Senator Beyak replaced the Honourable Senator Wells (*March 23, 2016*).

The Honourable Senator Johnson replaced the Honourable Senator Seidman (*March 9, 2016*).

COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR
LA MODERNISATION DU SÉNAT

Président : L'honorable Thomas Johnson McInnis

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

et

Les honorables sénateurs :

Bellemare	Johnson
* Carignan, C.P. (ou Martin)	Massicotte
Cools	McCoy
Eggleton, C.P.	McIntyre
Frum	Stewart Olsen
Greene	Tannas
* Harder, C.P.	Tardif
	Wells

* Membres d'office

(Quorum 5)

Modifications de la composition du comité :

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

L'honorable sénateur Wells a remplacé l'honorable sénateur Carignan, C.P. (*le 18 avril 2016*).

L'honorable sénateur Carignan, C.P., a remplacé l'honorable sénateur Wells (*le 18 avril 2016*).

L'honorable sénateur Wells a remplacé l'honorable sénatrice Beyak (*le 23 mars 2016*).

L'honorable sénatrice Beyak a remplacé l'honorable sénateur Wells (*le 23 mars 2016*).

L'honorable sénatrice Johnson a remplacé l'honorable sénatrice Seidman (*le 9 mars 2016*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, March 23, 2016
(3)

[*Translation*]

The Special Senate Committee on Senate Modernization met this day at 12:2 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Thomas Johnson McInnis, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bellemare, Beyak, Cools, Eggleton, P.C., Greene, Johnson, Joyal, P.C., Massicotte, McCoy, McInnis, McIntyre, Stewart Olsen, Tannas and Tardif (14).

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

Also present: The official reporters of the Senate.

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

WITNESSES:

The Honourable Senator Stephen Greene;

The Honourable Senator Paul J. Massicotte.

The chair made a statement.

The Honourable Senator Greene and the Honourable Senator Massicotte made statements and answered questions.

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

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, April 12, 2016
(4)

[*Translation*]

The Special Senate Committee on Senate Modernization met this day at 2:50 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Thomas Johnson McInnis, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bellemare, Cools, Eggleton, P.C., Frum, Greene, Joyal, P.C., Massicotte, McInnis, McIntyre, Stewart Olsen and Tardif (11).

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 23 mars 2016
(3)

[*Français*]

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

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Bellemare, Beyak, Cools, Eggleton, C.P., Greene, Johnson, Joyal, C.P., Massicotte, McCoy, McInnis, McIntyre, Stewart Olsen, Tannas et Tardif (14).

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

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

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

TÉMOINS :

L'honorable sénateur Stephen Greene;

L'honorable sénateur Paul J. Massicotte.

Le président fait une déclaration.

L'honorable sénateur Greene et l'honorable sénateur Massicotte font des déclarations et répondent aux questions.

À 13 h 51, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mardi 12 avril 2016
(4)

[*Français*]

Le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat se réunit aujourd'hui, à 14 h 50, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est sous la présidence de l'honorable Thomas Johnson McInnis (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Bellemare, Cools, Eggleton, C.P., Frum, Greene, Joyal, C.P., Massicotte, McInnis, McIntyre, Stewart Olsen et Tardif (11).

In attendance: Sebastian Spano, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament; Max Hollins, Procedural Clerk, Committees Directorate, Senate of Canada.

Also present: The official reporters of the Senate.

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

WITNESS:

As an individual:

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

The chair made a statement.

Ms. Russell made a statement and answered questions.

At 4:45 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, April 13, 2016

(5)

[*Translation*]

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

Members of the committee present: The Honourable Senators Bellemare, Cools, Eggleton, P.C., Frum, Greene, Johnson, Joyal, P.C., Massicotte, McCoy, McInnis, McIntyre, Stewart Olsen, Tannas and Tardif (14).

Other senators present: The Honourable Senators Beyak, Cowan, Pratte and Sinclair (4).

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

Also present: The official reporters of the Senate.

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

Également présents : Sebastian Spano, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; Max Hollins, greffier à la procédure, Direction des comités, Sénat du Canada.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

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

TÉMOIN :

À titre personnel :

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

Le président fait une déclaration.

Mme Russell fait une déclaration et répond aux questions.

À 16 h 45, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 13 avril 2016

(5)

[*Français*]

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

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Bellemare, Cools, Eggleton, C.P., Frum, Greene, Johnson, Joyal, C.P., Massicotte, McCoy, McInnis, McIntyre, Stewart Olsen, Tannas et Tardif (14).

Autres sénateurs présents : Les honorables sénateurs Beyak, Cowan, Pratte et Sinclair (4).

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

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

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

*WITNESSES:**As individuals:*

Paul Thomas, Professor Emeritus, University of Manitoba
(by video conference).

Stéphane Beaulac, Professor, Faculty of Law, University of
Montreal.

Donald Desserud, Professor, Department of Political Science,
Faculty of Arts, University of Prince Edward Island.

Errol Mendes, Professor, Faculty of Law — Common Law,
University of Ottawa.

The chair made a statement.

Mr. Thomas, Mr. Mendes, Mr. Beaulac and Mr. Desserud
made statements and answered questions.

At 1:48 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, April 18, 2016
(6)

[*English*]

The Special Senate Committee on Senate Modernization met
this day at 11:30 a.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the
Honourable Thomas Johnson McInnis, presiding.

Members of the committee present: The Honourable
Senators Bellemare, Carignan, P.C., Cools, Eggleton, P.C.,
Frum, Greene, Joyal, P.C., Massicotte, McCoy, McInnis,
McIntyre, Stewart Olsen, Tannas and Tardif (14).

Other senator present: The Honourable Senator Pratte (1).

In attendance: Sebastian Spano, Analyst, Parliamentary
Information and Research Services, Library of Parliament;
Silvina Danesi, Procedural Clerk, Committees Directorate,
Senate of Canada.

Also present: The official reporters of the Senate.

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

*WITNESS:**As an individual:*

The Right Honourable the Lord Hope of Craighead, KT,
Convenor of the Crossbench Peers, House of Lords of the
United Kingdom (by video conference).

*TÉMOINS :**À titre personnel :*

Paul Thomas, professeur émérite, Université du Manitoba
(par vidéoconférence).

Stéphane Beaulac, professeur, faculté de droit, Université de
Montréal.

Donald Desserud, professeur, Département des
sciences politiques, faculté des arts, Université de
l'Île-du-Prince-Édouard.

Errol Mendes, professeur, faculté de droit – Section de
common law, Université d'Ottawa.

Le président fait une déclaration.

M. Thomas, M. Mendes, M. Beaulac et M. Desserud font des
déclarations et répondent aux questions.

À 13 h 48, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de
la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 18 avril 2016
(6)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat
se réunit aujourd'hui, à 11 h 30, dans la pièce 160-S de
l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable
Thomas Johnson McInnis (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables
sénateurs Bellemare, Carignan, C.P., Cools, Eggleton, C.P.,
Frum, Greene, Joyal, C.P., Massicotte, McCoy, McInnis,
McIntyre, Stewart Olsen, Tannas et Tardif (14).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Pratte (1).

Également présents : Sebastian Spano, analyste, Service
d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du
Parlement; Silvina Danesi, greffière à la procédure, Direction des
comités, Sénat du Canada.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

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

*TÉMOIN :**À titre personnel :*

Le très honorable lord Hope de Craighead, KT, porte-parole
des pairs non inscrits, Chambre des lords du Royaume-Uni
(par vidéoconférence).

The chair made a statement.

Lord Hope made a statement and answered questions.

At 1:28 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, April 18, 2016

(7)

[*English*]

The Special Senate Committee on Senate Modernization met in camera this day at 2:30 p.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Thomas Johnson McInnis, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bellemare, Cools, Eggleton, P.C., Frum, Greene, Joyal, P.C., Massicotte, McCoy, McInnis, McIntyre, Stewart Olsen, Tannas and Tardif (13).

Other senator present: The Honourable Senator Pratte (1).

In attendance: Sebastian Spano, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament; Silvina Danesi, Procedural Clerk, Committees Directorate, Senate of Canada.

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

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

It was agreed that the document entitled “Electing the Speaker of the Senate: Some Preliminary Thoughts” from Don Desserud be classified as a brief and circulated to the committee members.

At 5:22 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, April 20, 2016

(8)

[*English*]

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

Le président fait une déclaration.

Lord Hope fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 13 h 28, le comité s’ajourne jusqu’à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 18 avril 2016

(7)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat se réunit aujourd’hui à huis clos, à 14 h 30, dans la pièce 160-S de l’édifice du Centre, sous la présidence de l’honorable Thomas Johnson McInnis (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Bellemare, Cools, Eggleton, C.P., Frum, Greene, Joyal, C.P., Massicotte, McCoy, McInnis, McIntyre, Stewart Olsen, Tannas et Tardif (13).

Autre sénateur présent : L’honorable sénateur Pratte (1).

Également présents : Sebastian Spano, analyste, Service d’information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; Silvina Danesi, greffière à la procédure, Direction des comités, Sénat du Canada.

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

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

Il est convenu que le document intitulé « Élection du président du Sénat : Réflexions préliminaires », de Don Desserud, soit considéré comme un mémoire et distribué aux membres du comité.

À 17 h 22, le comité s’ajourne jusqu’à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 20 avril 2016

(8)

[*Traduction*]

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

Members of the committee present: The Honourable Senators Bellemare, Cools, Eggleton, P.C., Frum, Greene, Johnson, Joyal, P.C., Massicotte, McCoy, McInnis, McIntyre, Stewart Olsen, Tannas and Tardif (14).

Other senators present: The Honourable Senators Beyak, Gagné, Lankin, P.C., Omidvar and Pratte (5).

In attendance: Sebastian Spano, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament; Hélène Bouchard, Director, Information Services Directorate, Senate of Canada; Brigitte Desjardins, Director, Property and Services Directorate, Senate of Canada.

Also present: The official reporters of the Senate.

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

It was agreed that the committee allow the transcription of today's in camera meeting, that one copy be kept in the office of the clerk of the committee for consultations by committee members present or by the committee analyst; and

That the transcript be destroyed by the clerk when authorized to do so by the Subcommittee on Agenda and Procedure, but no later than at the end of this parliamentary session.

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

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

ATTEST:

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Bellemare, Cools, Eggleton, C.P., Frum, Greene, Johnson, Joyal, C.P., Massicotte, McCoy, McInnis, McIntyre, Stewart Olsen, Tannas et Tardif (14).

Autres sénateurs présents : Les honorables sénateurs Beyak, Gagné, Lankin, C.P., Omidvar et Pratte (5).

Également présents : Sebastian Spano, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; Hélène Bouchard, directrice, Direction des services de l'information, Sénat du Canada; Brigitte Desjardins, directrice, Direction des biens et services, Sénat du Canada.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

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

Il est convenu que le comité permette la transcription de la réunion à huis clos d'aujourd'hui, qu'une copie en soit conservée au bureau du greffier pour consultation par les membres du comité présents ou les analystes du comité.

Qu'elle soit détruite par le greffier lorsque le Sous-comité du programme et de la procédure l'autorisera à le faire, mais au plus tard à la fin de la session parlementaire.

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

À 13 h 51, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Daniel Charbonneau

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, March 23, 2016

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

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

[*English*]

The Chair: Honourable senators, good afternoon.

From October 26 to 28, 2015, a group of some 40 senators, Conservatives, independent Liberals and independents, came together in meetings to discuss changes to the Senate of Canada, now called the Working Sessions on Senate Modernization. These meetings were hosted by Senator Stephen Greene and Senator Paul Massicotte. While these two senators are members of this committee, they have been invited to appear as witnesses today to discuss the outcome of the working sessions and the subsequent report that has been tabled in the Senate.

For the viewing public, the Greene-Massicotte report will be available on the Special Committee's website under the tab "briefs." Senator Greene and Senator Massicotte, I know that you are familiar with the routine so please begin your presentation, to be followed by questions, I'm sure. Please proceed.

Hon. Stephen Greene: Thank you. We are appreciative of being asked to appear before this Special Senate Committee on Modernization. We are special; we all know that.

Why work on Senate modernization now? There is a broad appetite for change and improvement amongst Canadians and senators to make the Senate more relevant, useful, credible and productive to better serve Canadians. It is within our authority and up to us to make the operations of the Senate more relevant to the parliamentary process and the needs of Canadians. If we fail to make the Senate better, there is only blame to be laid on senators themselves.

Hon. Paul J. Massicotte: Our approach is simple: We invited all senators to participate at every stage, including the independents. On multiple occasions, everyone was requested to participate. As our chair so notes, approximately 40 senators accepted our invitation. We submitted a questionnaire to those 40 not only to stimulate thought but also to educate us on the issues. We wanted everyone to contribute to how we could improve the place; so we sought opinions from everybody. That was the basis for us to then prepare the working sessions in

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 23 mars 2016

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

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

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, je vous souhaite la bienvenue.

Du 26 au 28 octobre 2015, un groupe d'une quarantaine de sénateurs conservateurs, libéraux indépendants et indépendants se sont réunis afin de discuter des modifications à apporter au Sénat du Canada dans le cadre de ce qu'on appelle désormais les séances de travail sur la modernisation du Sénat. Ces séances étaient présidées par les sénateurs Stephen Greene et Paul Massicotte. Bien que ces deux sénateurs soient membres de notre comité, ils ont été invités à comparaître aujourd'hui à titre de témoins pour discuter avec nous du résultat des séances de travail et du rapport subséquent qui a été déposé au Sénat.

Pour le public qui suit nos délibérations, le rapport Greene-Massicotte sera publié sur le site web du comité spécial, à l'onglet « Mémoires ». Sénateur Greene et sénateur Massicotte, je sais que vous connaissez bien la procédure, donc je vous prie de nous présenter votre exposé sans plus tarder, après quoi les membres du comité vous poseront des questions, j'en suis certain. La parole est à vous.

L'honorable Stephen Greene : Merci. Nous apprécions beaucoup avoir été invités à comparaître devant le Comité sénatorial spécial sur la modernisation. Nous sommes spéciaux, nous le savons tous.

Pourquoi se pencher sur la modernisation du Sénat maintenant? Il y a un profond désir de changement et d'amélioration parmi les Canadiens et les sénateurs en vue de rendre le Sénat plus pertinent, utile, crédible et productif, de sorte qu'il serve mieux les Canadiens. C'est aux sénateurs qu'il incombe de faire en sorte que les activités du Sénat soient plus pertinentes dans le processus parlementaire et qu'elles répondent mieux aux besoins des Canadiens. Si nous n'arrivons pas à améliorer le Sénat, il n'y a que les sénateurs eux-mêmes qui seront à blâmer.

L'honorable Paul J. Massicotte : Notre approche est simple : nous avons invité tous les sénateurs à participer à toutes les étapes du processus, y compris les sénateurs indépendants. Tous ont reçu plusieurs invitations à participer à nos travaux. Comme notre président l'a souligné à juste titre, environ 40 sénateurs ont accepté notre invitation. Nous leur avons soumis un questionnaire, non seulement pour alimenter leur réflexion, mais pour nous faire une idée des enjeux. Nous voulions que chacun contribue à la démarche pour déterminer comment nous pouvons

October. They took place over a three-day period. On the basis of the responses to the questionnaire, we knew the contentious issues among ourselves to the best of our opinions and also had a good sense of where debate could achieve a large consensus.

There were three major components to the October sessions. First was a discussion about our mission, what we're doing here and what our purpose is; second, was how to deal with this word "partisanship," what it means, how we manage it and still do our job in spite of those opinions, values or biases we may have; and third, based upon the questionnaire, it was calculated that 10 broad issues deserved significant detailed discussion so that we could achieve results from that.

On the first day, we basically focused on the election results, because this meeting was held shortly after that. We debated a mission statement. We talked about guiding principles of the Senate.

[*Translation*]

On Tuesday, we talked about partisanship and how to integrate it into our objectives. We split up into groups to discuss democracy. On the last day, our discussions were focused on Senate operations. The agenda was distributed to everyone. We held a dynamic, wholesome and serious debate.

[*English*]

Senator Greene: We will look now at the discussion and presentation of the questionnaire summary. The foregoing analysis is based on 28 completed questionnaires. The type of analysis we chose is in the form of pie charts. While pie charts are simple and the visuals are great, they have limitations in that they do not readily lend themselves to satisfy open-ended questions, which were numerous.

Please note that with regard to the way in which the agenda flowed initially, we moved some slides that address partisanship and the mission statement to a little later.

In 1865, Sir John A. Macdonald said the following:

There would be no use of an Upper House, if it did not exercise, when it thought proper, the right of opposing or amending or postponing the legislation of the Lower House. It would be of no value whatever were it a mere chamber for registering the decrees of the Lower House. It must be an independent House, having a free action of its own, for it is only valuable as being a regulating body, calmly considering the legislation initiated by the popular branch, but it will never set itself in opposition against the deliberate and understood wishes of the people.

améliorer le Sénat, donc nous avons sollicité l'opinion de tous. C'est sur cette base que nous avons préparé les séances de travail d'octobre. Celles-ci se sont étalées sur une période de trois jours. Grâce aux réponses fournies dans le questionnaire, nous savions quelles étaient les questions les plus litigieuses parmi les sénateurs et nous avions une bonne idée également des questions les plus susceptibles de susciter un vaste consensus.

Les séances d'octobre s'articulaient autour de trois principaux volets. Le premier prévoyait une discussion sur notre mission, notre raison d'être et notre travail; le deuxième portait sur la meilleure manière de gérer le concept de la « partisanerie », ce qu'il signifie, comment nous la gérons et comment nous arrivons à faire notre travail malgré nos opinions, nos valeurs ou nos biais; le troisième volet, enfin, portait sur 10 thèmes clés qui, selon le questionnaire, méritaient une discussion approfondie pour que nous puissions parvenir à un résultat.

Le premier jour, nous avons surtout discuté des résultats de l'élection, puisque la séance avait lieu peu après. Nous avons débattu d'un énoncé de mission. Nous avons également parlé des principes directeurs du Sénat.

[*Français*]

Mardi, nous avons abordé la partisanerie, à savoir comment nous pourrions faire en sorte qu'elle fonctionne dans le cadre de nos objectifs. Nous nous sommes divisés en groupes pour discuter de la démocratie. Puis, la dernière journée, nous avons axé nos discussions sur les opérations du Sénat. L'ordre du jour a été distribué à tous. Nous avons tenu un débat dynamique, nourri et sérieux.

[*Traduction*]

Le sénateur Greene : Nous allons maintenant vous présenter un sommaire des réponses au questionnaire et de la discussion. L'analyse qui suit se fonde sur les 28 questionnaires remplis. Nous avons choisi de présenter notre analyse sous forme de diagrammes circulaires. Ce type de diagramme est simple et a un excellent effet visuel, mais il est limité en ce sens qu'il ne se prête pas facilement à la représentation des questions ouvertes, qui étaient nombreuses.

Veillez noter que contrairement à ce qui a été mentionné en introduction, nous avons déplacé quelques diapositives, afin d'aborder la partisanerie et l'énoncé de mission un peu plus tard.

En 1865, sir John A. Macdonald a déclaré ce qui suit :

Une Chambre haute ne serait d'aucune utilité si elle n'exerçait pas, quand elle le juge opportun, le droit de s'opposer à un projet de loi de la Chambre basse, de l'amender ou de le retarder. Elle ne serait d'aucune utilité si elle se bornait à sanctionner les décrets de la Chambre basse. Elle doit être une chambre indépendante, jouissant de sa propre liberté d'action, car elle n'est utile que comme organe de réglementation, qui considère calmement les projets de loi proposés par la chambre populaire, mais elle ne s'opposera jamais aux souhaits délibérés et compris du peuple.

I ask you to note the words “opposing, amending and postponing,” which were his words. He never said “defeating” the legislation.

More recently, in 2014 the Supreme Court said:

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

The Supreme Court further confirmed the Senate’s fundamental nature and role as a complementary legislative chamber of sober second thought, not a competing body. On the questionnaires, all who responded had that background. It was provided to them in advance and was dealt with accordingly.

On the question: “Are you satisfied that the Senate’s current practices, procedures, conventions and rules enable the Senate to perform its constitutional role in the Canadian democracy as expressed by Macdonald and the Supreme Court?”

The majority were satisfied because they believe the Senate requires only cultural change. Other senators suggested that rules and practices force partisan conflict. Many answers gave specific examples of how our rules and practices are an impediment to the Senate doing its job.

The next question was: If your answer is no to that former question, what are the two or three main problems or blockages that prevent the Senate from fulfilling its role? How would you propose to solve or remove them? There are a number of detailed answers. One senator talked about institutional partisanship, which they explained by saying that, “While partisanship on some level is expected and even encouraged, we have, over time, institutionalized the role of the party so it is very difficult for senators to escape it and to vote in any way but the party line. Voting for the party line is not what the Senate was composed to do.”

Another senator advised that there are three main problems, which are: first, appointment of leadership by the House of Commons; second, selection of the Speaker in a partisan manner; and third, absolute power in a partisan leadership.

Another senator said that, “Senators should not participate in their political party meetings, maintaining some independence as its purpose dictates. Every senator should also remind and pursue the best interests of Canada in their deliberations without regard to the politics.”

Another question, 2(a) in this case: If you were assigned to develop the operations of the Upper House of Canada from scratch, whose primary function was to be the review of

Je vous invite à bien remarquer les mots « s’opposer à un projet de loi... l’amender ou le retarder ». Ce sont ses mots. Il n’a jamais dit « rejeter » un projet de loi.

Plus récemment, en 2014, la Cour suprême a affirmé que :

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

La Cour suprême a ensuite confirmé la nature et le rôle fondamentaux du Sénat à titre d’assemblée législative complémentaire chargée de porter un second regard attentif aux projets de loi, et non d’organe rival. Tous les répondants au questionnaire avaient reçu la même mise en contexte. Ils avaient reçu la documentation à l’avance et l’ont traitée en conséquence.

Nous leur avons posé cette question : « Estimez-vous que les usages, les procédures, les conventions et Règlement actuels du Sénat lui permettent d’exercer son rôle constitutionnel dans la démocratie canadienne conformément aux principes énoncés par John A. Macdonald et la Cour suprême? »

La majorité des répondants se sont déclarés satisfaits, parce qu’ils croient que c’est simplement un changement culturel qu’il faut au Sénat. D’autres sénateurs se sont plutôt dits d’avis que le Règlement et l’usage forcent le conflit partisan. Beaucoup de répondants ont donné des exemples précis de façons dont le Règlement et nos usages empêchent le Sénat de bien faire son travail.

La question suivante était : « Si vous avez répondu “non” à la question précédente, quels sont les deux ou trois principaux problèmes ou obstacles qui empêchent le Sénat de remplir son rôle? Comment proposeriez-vous de les résoudre ou de les supprimer? » Les sénateurs ont fourni de nombreuses réponses détaillées. L’un d’eux a parlé de la partisanerie institutionnelle, qu’il explique en ces termes : « Bien que la partisanerie soit attendue et même encouragée, dans une certaine mesure, nous avons, au fil du temps, institutionnalisé le rôle du parti, de sorte qu’il est très difficile pour les sénateurs d’y échapper et de voter autrement que selon la ligne de parti. Le Sénat n’a pas été constitué pour que les sénateurs votent selon la ligne de parti. »

Un autre sénateur a indiqué qu’il y avait trois problèmes principaux : premièrement, la nomination des dirigeants au Sénat par la Chambre des communes; deuxièmement, le choix du Président de façon partisane; troisièmement, le pouvoir absolu d’un leadership partisan.

Un autre sénateur a écrit : « Les sénateurs ne devraient pas participer aux réunions de leur parti politique, ils devraient conserver leur indépendance comme le but du Sénat le dicte. Tous les sénateurs devraient ainsi défendre et garder à l’esprit les intérêts du Canada dans leurs délibérations, sans égard à la politique. »

Une autre question leur a été posée, la 2a) : « Si l’on vous confiait le mandat de concevoir, en repartant de zéro, le fonctionnement d’une Chambre haute dont la principale

legislation, how would you organize the ideal Senate assembly of 105 committed and wise senators? What would be your key organizing principles?

There were many, many answers, and here are a few: “Eliminate the preoccupation with Senate private member bills. Discourage them as being inimical to process;” “Stop allowing the recitational practice of senators reading speeches,” and another suggested that, “On major government legislation, require the minister to appear before the Senate Chamber for cross-examination.”

Others replied that, “The key fundamental organizing principle for senators is obvious: Do the job that our Constitution requires of us, which is to be an effective check and balance of the actions of the lower house, including the executive;” and “The solutions are obvious and straightforward and it is within the present ability of each senator to do so.”

One senator said that, “My primary goal would be to organize the Senate around two things: first, reviewing legislation; and, second, committees. This means that at the centre of the entire organization would be committees in the way they function. Using committees as the core around which all other operating principles revolve means the Senate could focus on doing the meticulous but important work that is often overlooked in the house.”

The chamber seating plan: Is that an issue? And how should it be arranged?

As you can see, a majority of senators are open to changing the seating plan in some way and organizing it around a different principle. There are many different answers chosen. One is to arrange the seating plan with regard to seniority, by alphabetical order, in a theatre shape, committee chairs acting as ministers do in the House of Commons or by regional seating. Some thought there is no problem with the current configuration and didn't think it was an important issue.

The Senate calendar: Should it be identical to the House of Commons or be sensitive to the flow of legislation?

Overwhelmingly, senators indicated it should be sensitive to the flow of legislation. This fits into a theme that runs throughout the answers, which is that the Senate can be different from the House of Commons, and should be, if it results in doing our job better. However, nobody specifically said it should be identical to the house.

The weekly schedule: Should senators sit more than three days?

fonction serait d'examiner les projets de loi émanant du gouvernement, comment organiseriez-vous cette assemblée sénatoriale idéale constituée de 105 sénateurs dévoués et sages? Quels seraient pour vous les principaux enjeux ou principes directeurs? »

Nous avons reçu de très nombreuses réponses, dont voici quelques exemples. « Éliminons la préoccupation des projets de loi d'initiative parlementaire au Sénat. Dissuadons les sénateurs d'en déposer puisqu'ils minent le processus. » « Cessons d'autoriser la récitation de grandes déclarations des sénateurs. » Aussi : « Pour l'examen des principaux projets de loi émanant du gouvernement, exigeons que le ministre compare devant le Sénat pour contre-examen. »

D'autres ont répondu : « Le principal principe fondamental de l'organisation du travail des sénateurs est évident : nous devons nous acquitter du mandat que nous confère la Constitution, qui consiste à faire efficacement contrepoids aux décisions de la Chambre basse, y compris de l'exécutif » et « Les solutions sont simples et évidentes, elles sont déjà à la portée de chaque sénateur. »

Un sénateur a dit : « Mon principal objectif serait d'organiser les travaux du Sénat en fonction de deux choses : premièrement, l'étude des projets de loi et deuxièmement, les délibérations des comités. Ainsi, les délibérations des comités seraient au cœur de l'organisation. Si le Sénat plaçait les comités au cœur de tous ses autres principes directeurs, il pourrait se concentrer sur le travail méticuleux, mais important qui est souvent bâclé à la Chambre. »

Du plan des sièges à la Chambre, est-ce un problème? Comment devrait-il être revu?

Comme vous pouvez le voir, la majorité des sénateurs sont ouverts à l'idée de modifier l'attribution des sièges pour l'organiser en fonction d'autres principes. Différentes réponses ont été choisies. On pourrait revoir le plan des sièges en fonction de l'ancienneté, de l'ordre alphabétique, selon la forme d'un théâtre; on pourrait faire en sorte que les présidents des comités soient un peu l'équivalent des ministres à la Chambre des communes ou que les sièges soient répartis par région. D'autres estiment que la configuration actuelle ne pose pas problème et qu'il ne s'agit pas d'un enjeu important.

Du calendrier du Sénat : devrait-il être identique à celui de la Chambre des communes ou adapté au cheminement des projets de loi?

En grande majorité, les sénateurs ont indiqué qu'il devrait être adapté au cheminement des projets de loi. Cela rejoint un thème récurrent des réponses, c'est-à-dire que le Sénat peut être différent de la Chambre des communes, et qu'il devrait l'être, si cela pouvait lui permettre de mieux faire son travail. Cependant, personne n'a vraiment dit qu'il devrait être identique à celui de la Chambre des communes.

De l'horaire hebdomadaire : devrait-il y avoir plus de trois jours de séance?

The various answers given underline that this is a complex issue. Canada is large, and travel times to Ottawa vary. Many interesting schedule configurations were proposed, but the question is really imprecise and no fewer than 10 senators criticized even asking the question.

The daily schedule: Is it an efficient use of time? As we can see, a majority of senators decided “no.” Answers painted a picture of how the Senate could become more efficient and provided insight into how to improve the operations of this place. Many thought that Wednesday mornings could be better used — and we all know what that means — and that the chamber should meet Thursday morning with committees running in the afternoon to help the senators better plan for their departure.

Many senators also used this question to talk about Question Period and how it should be restricted or abandoned.

Member statements: Are they important?

Overwhelmingly, the answer is “yes.” Most felt they were important, and some who agreed they were important also felt that sometimes they were misused or even boring.

Question Period: Overwhelmingly, the answer was, “A waste of time.” There were long complaints about Question Period. Most wished to see an end to questions framed as opposition versus the government. Several answers included ideas, “perhaps limiting QP to one day a week or else have it consist of written questions and answers.” Another was to, “Reorient QP around committee work only.”

The Order Paper: The answers were divided but there was an interest in doing things better. As you can see, there is a large “No comment” question and many senators did not answer it.

The progress of government legislation: The voice for change was not loud even amongst those who were calling for it. Likewise, someone who said the rules ought to stay the same also suggested the current rules needed to be respected. There was an underlying consensus that government legislation is a priority and must be dealt with one way or another within a reasonable delay.

The progress of private member’s bills: There was an overwhelming argument for change. Answers varied from PMBs being important, to being a waste of time. Several believed they should be dealt with one way or another and others that they were

La diversité des réponses témoigne de la complexité de l’enjeu. Le Canada est très vaste, et le temps de déplacement pour se rendre à Ottawa varie pour chaque sénateur. Beaucoup d’horaires intéressants ont été proposés, mais la question est très imprécise, et pas moins de 10 sénateurs ont critiqué le fait qu’on pose même la question.

De l’horaire quotidien : le temps est-il utilisé de façon efficace? Comme on peut le voir, la majorité des sénateurs ont déterminé que non. Les réponses montrent comment le Sénat pourrait gagner en efficacité et donnent des idées de façons d’améliorer son fonctionnement. Beaucoup estiment que nos mercredis matin pourraient être utilisés à meilleur escient — nous savons tous ce que cela signifie — et que le Sénat devrait se réunir le jeudi matin, après quoi les comités se réuniraient dans l’après-midi, pour que les sénateurs puissent mieux prévoir leur départ.

Beaucoup de sénateurs en ont également profité pour parler de la période des questions et de l’idée de la limiter ou de l’abandonner.

Des déclarations des sénateurs : sont-elles importantes?

La grande majorité des répondants a répondu « oui ». La plupart d’entre eux les estiment importantes, mais parmi ceux-ci, il y a des sénateurs qui croient qu’elles sont parfois mal utilisées ou ennuyantes.

Sur la période des questions, la très grande majorité des répondants a indiqué qu’il s’agissait d’une perte de temps. Il y a eu beaucoup de commentaires négatifs sur la période des questions. La plupart souhaiteraient qu’on abandonne la structure des questions qui oppose les partis de l’opposition au gouvernement. Les répondants ont lancé diverses idées, dont celles de limiter la période des questions à un jour par semaine, par exemple, ou de la limiter à des questions et réponses écrites. Une autre personne recommande de réorienter la période des questions afin de cibler seulement les travaux des comités.

Du Feuilleton : les réponses étaient partagées, mais il semble y avoir une volonté de faire mieux. Comme vous pouvez le constater, une grande partie des répondants a indiqué « aucun commentaire », et beaucoup de sénateurs n’ont pas répondu à la question.

Sur le cheminement des projets de loi émanant du gouvernement : les voix réclamant un changement n’étaient pas très fortes, même parmi les sénateurs qui souhaitent un changement. De même, il y a une personne qui a dit que le Règlement devrait rester tel quel, mais qu’il devrait être respecté. Il se dégage un vaste consensus selon lequel les projets de loi émanant du gouvernement sont une priorité et qu’il faut les examiner d’une manière ou d’une autre dans un délai raisonnable.

Sur le cheminement des projets de loi d’initiative parlementaire : la grande majorité des sénateurs réclament un changement à cet égard. Les réponses varient beaucoup, certains les estiment importants, d’autres considèrent qu’il s’agit d’une

content that these bills have lesser priority.

The progress of Senate bills: This question did not garner much comment or even interest. Of the few thoughts expressed there was clear division. It doesn't seem to be a vital issue, although for others I would say it is.

The flow of chamber debate: This question may have been too vague as 70 per cent declined to answer, or wrote "no comment."

In the ideal Senate, should the rules force a vote on all bills? Should the rules allow their tactical use to delay bills and, if so, for how long?

This is another question which, on one level seems to be precise, though many senators were confused as to how to answer, and it was avoided by many who seemed to prefer to answer the next question instead.

Should time limits be placed on legislation, PMBs or Senate bills as soon as they are introduced? Why or why not?

As you can see there is a majority, although slight, in favour of saying "yes" to change. Once again, this question is a part of a grouping designed to address a number of ways we organize our workday. Although a consensus does not jump out from these numbers, many shared interesting ideas. One said, "Legislative death through attrition is not the answer. This practise denigrates the role, reputation and credibility of the institution."

Another said, "Only on government legislation when it is introduced," and another senator said, "I believe the House of Lords has a time limit with government legislation. If the Senate doesn't like a bill it should be amended and sent back, not delayed."

Would you continue the current discussion of bills with the often-used adjournment of discussion? Would you rather see a lumping of the discussion with defined breaks and defined schedule to allow senators to further research, develop and finalize his or her opinion with full knowledge of the schedule?

There was overwhelming support for these ideas with at least three quarters wanting change. Senators were receptive to the question and offered enthusiastic answers. They stated that, "The advantage of a debate schedule would help to increase participation and the quality of the debate," and that "It would

perte de temps. Plusieurs croient qu'il faut les examiner d'une manière ou d'une autre, alors que d'autres sont contents que ces projets de loi ne soient pas traités selon le même degré de priorité.

Sur le cheminement des projets de loi du Sénat : cette question n'a pas suscité beaucoup de commentaires ni même d'intérêt. Les quelques commentaires exprimés font clairement état d'une division. Cette question ne semble pas revêtir une grande importance, mais je dirais qu'elle est importante pour quelques personnes.

Sur le déroulement des travaux de la Chambre : cette question était peut-être trop vague, puisque 70 p. 100 des répondants n'y ont pas répondu ou ont écrit « aucun commentaire ».

Dans le Sénat idéal, le Règlement devrait-il contraindre le Sénat à tenir des votes sur tous les projets de loi? Le Règlement devrait-il permettre leur emploi tactique pour retarder un projet de loi? Dans l'affirmative, pendant combien de temps?

C'est une autre question qui semblait précise, mais à laquelle beaucoup de sénateurs étaient embêtés de répondre, et ils sont nombreux à l'avoir évitée pour passer tout de suite à la question suivante.

Une limite de temps devrait-elle être imposée, dès leur présentation, aux projets de loi émanant du gouvernement, aux projets de loi d'initiative parlementaire, aux projets de loi du Sénat? Pourquoi ou pourquoi pas?

Comme vous pouvez le constater, une faible majorité des répondants s'est dite en faveur d'un changement. Encore une fois, cette question fait partie d'une série de questions destinées à examiner divers aspects de l'organisation de notre journée de travail. Bien qu'aucun consensus ne ressorte de ces chiffres, beaucoup de répondants ont donné des idées intéressantes. Un sénateur a dit : « La mort législative par attrition n'est pas la solution. Cette pratique dénigre le rôle, la réputation et la crédibilité de l'institution. »

Un autre a déclaré : « La limite devrait se limiter seulement aux projets de loi émanant du gouvernement, au moment de leur présentation. » Un autre ajoute : « Je crois qu'il y a une limite de temps imposée aux projets de loi émanant du gouvernement à la Chambre des lords. Si le Sénat n'aime pas un projet de loi, il devrait le modifier et le renvoyer à la Chambre et non le retarder. »

Maintiendriez-vous le format actuel de débat des projets de loi, avec ces ajournements fréquents? Ou préféreriez-vous un regroupement des débats, assorti de pauses, selon un échéancier établi, afin de permettre aux sénateurs d'entreprendre des recherches complémentaires et de se former une opinion en toute connaissance de l'échéancier?

Une grande majorité, soit les trois quarts des répondants, se sont exprimés en faveur d'un changement. Les sénateurs étaient réceptifs à cette question et y ont donné des réponses enthousiastes. Ils ont affirmé que « l'avantage d'un échéancier des débats serait d'accroître la participation et la qualité des

also help to create cohesion and momentum for a debate topic instead of the entire chamber waiting on each senator whose turn it is to speak when the issue comes up.”

Does time allocation need to be modified?

The answers are uncertain here. Most senators are fine with it for government legislation but complained about its use for private member bills, PMBs.

The length of speeches: Senators did not line up passionately for this question. Please note that within the category of change, some senators actually want more time for speeches. I wish I was joking, but that’s true.

The resources available to committees: While most senators underlined that resources available were sufficient, there were quite a few who answered that they wished to rearrange the budget from their political leaders’ offices and divert it to committees and committee chairs. In short, complaints were not about the resources available to the Senate but how they are allocated.

The resources available to senators: Most did not complain about the size of their budgets but wanted more flexibility in hiring, contracting and spending their budgets.

Senate regional caucuses: Some believe this to be the most important reform that senators could make, with some stating that attendance at such caucuses ought to be mandatory. Other answers underline that regional caucuses would need to develop an objective, as they couldn’t be consensus-making caucuses designed to coordinate voting intentions like political caucuses are. Others worried about resources if we formed these.

Televising webcasting: As you can see, there is a majority in favour. There is a clear message from some that they would accept TV only if other changes are made to the Senate. Many senators believe televising or webcasting to be absolute priorities. Other answers confirm that there should be a priority for the Senate, which would go a long way toward communicating what the Senate does and how. Some answers state that cameras would add to our trouble because they would compel partisan grandstanding.

Electronic voting in the chamber: There is not much enthusiasm for this and often thought to be a waste of time and not a concern of ours just now. Others think we could address that in the future.

débats, en plus de contribuer à créer de la cohésion et une impulsion favorisant le débat sur un thème, plutôt que toute la Chambre attende que chaque sénateur dont c’est le tour s’exprime quand la question est soulevée. »

L’attribution de temps doit-elle être modifiée?

Les réponses à cette question sont incertaines. La plupart des sénateurs sont satisfaits de l’attribution du temps pour les projets de loi émanant du gouvernement, mais ils se plaignent du temps attribué aux projets de loi d’initiative parlementaire.

De la longueur des déclarations : cette question n’a pas suscité de grande passion chez les sénateurs. Remarquez que parmi les changements réclamés, certains sénateurs voudraient qu’il y ait plus de temps alloué aux déclarations. J’aimerais vous dire que c’est une blague, mais non.

Des ressources mises à la disposition des comités : si la plupart des sénateurs ont indiqué que les ressources mises à leur disposition étaient suffisantes, bon nombre d’entre eux ont répondu qu’ils souhaiteraient que le budget du cabinet des chefs de partis soit réorganisé pour consacrer plus d’argent aux comités et aux présidents des comités. Bref, les plaintes ne portent pas tant sur l’ampleur des ressources mises à la disposition du Sénat que sur la façon dont elles sont réparties.

Des ressources mises à la disposition des sénateurs : la plupart des sénateurs ne se plaignent pas de l’ampleur de leurs budgets, mais souhaiteraient jouir d’une plus grande marge de manœuvre pour l’embauche, la passation de contrats et leurs dépenses budgétaires.

Des caucus régionaux du Sénat : certains estiment que c’est la réforme la plus importante que les sénateurs pourraient opérer; certains vont même jusqu’à dire que la participation à ces caucus devrait être obligatoire. D’autres mentionnent que les caucus régionaux devraient se donner un objectif, puisqu’ils ne peuvent pas obtenir de consensus afin de coordonner les intentions de vote comme les caucus politiques. D’autres s’inquiètent des ressources qui seraient attribuées à ces caucus s’ils étaient établis.

De la télédiffusion et webdiffusion des travaux de la Chambre : comme vous pouvez le voir, la majorité est pour. Certains répondants envoient le message clair qu’ils seraient prêts à accepter la télédiffusion seulement si d’autres changements sont apportés au Sénat. Beaucoup de sénateurs jugent que la télédiffusion ou la webdiffusion des travaux est une priorité absolue. D’autres réponses confirment que ce devrait être une priorité du Sénat, qui contribuerait énormément à communiquer ce que fait le Sénat et comment il le fait. Certains répondants craignent que les caméras n’aggravent la situation parce qu’elles susciteraient de grandes discussions partisans pour la galerie.

Du vote électronique à la Chambre : l’idée ne suscite pas beaucoup d’enthousiasme; elle est souvent perçue comme une perte de temps et une préoccupation qui ne nous concerne pas pour l’instant. D’autres estiment que nous devrions nous pencher sur la question plus tard.

Whipped votes: What is their role in the Senate? Senators vary between whipped votes having no role in the Senate to underlining their specific place and role, such as confidence votes, budget votes or so-called “three-line whip items.”

Committee chairs: How should they be selected? This question touches on democratic reforms that the Senate may choose to undertake. The election of caucus officers and the election of the Speaker were part of this current of thought. Several mention the need for some kind of competitive process involving the entire Senate.

Committee participation: How should committee members be chosen and by whom? As you can see, there is an overwhelming desire for change. Senators believe that committee membership should be chosen differently from the current method, although some see value in the leadership and naming of members if only to make the process efficient. Even amongst these answers, there is an appetite for more change in committee constitution by senators. One said there should be some kind of competitive process.

Should the Senate be an example of democracy within its own operations? Overwhelmingly, yes, although this answer did not gather many specific insights.

If the answer to the above question is yes, should the Senate elect/propose its Speaker? As you can see, the response is 100 per cent yes. Only one other question achieved unanimity, which Senator Massicotte will deal with.

Should the Speaker have a term limit? If yes, what is reasonable? The answers varied greatly as some don't think the term should have an explicit limit. Some who suggested that very thing went on to suggest it should be for each Parliament, which of course is a de facto limit. There is a lot of support for a three-year limit.

Should we enable the Speaker to be the final word on our procedures and rules or should we maintain our right to overturn the Speaker's rulings? If yes, under what conditions? Overwhelmingly people think the chamber should maintain the power. A number of senators believe that the powers of the Speaker could be increased if the Senate was able to choose its Speaker.

Should caucus officers be elected by senators? Overwhelmingly, the answer is yes. While some offer all kinds of configurations as to which officers would be selected, how and by whom, most agree that more input from senators is needed.

Des votes de parti : quel est leur rôle au Sénat? La position des sénateurs varie, certains estiment que les votes de parti n'ont pas leur place au Sénat, alors que d'autres estiment qu'ils y jouent un rôle particulier, notamment pour les votes de confiance, les votes sur le budget ou ce qu'on appelle les votes de troisième catégorie.

Des présidents des comités : comment devraient-ils être choisis? Cette question touche les réformes démocratiques que le Sénat pourrait décider d'entreprendre. L'élection des dirigeants des caucus et du Président font partie de ce courant de pensée. Plusieurs personnes mentionnent qu'il faudrait établir une sorte de concours auquel participerait tout le Sénat.

De la participation aux comités : comment les membres des comités devraient-ils être choisis et par qui? Comme vous pouvez le voir, la volonté de changement est dominante. Les sénateurs estiment que les membres des comités devraient être choisis différemment de la manière actuelle, bien que certains jugent pertinent que les membres des comités et les dirigeants soient nommés, ne serait-ce que par souci d'efficacité. Mais même chez ces répondants, on sent un désir de changement quant à la constitution des comités sénatoriaux. Un répondant a dit qu'il devrait y avoir un genre de concours.

Le Sénat devrait-il s'ériger en exemple de démocratie dans son propre fonctionnement? L'écrasante majorité répond que oui, bien que cette réponse n'ait pas suscité beaucoup d'idées.

Si vous avez répondu « oui » à la question précédente, le Sénat devrait-il élire ou proposer son Président? Comme vous pouvez le voir, tous les répondants ont répondu oui. Il n'y a qu'une autre question qui a suscité l'unanimité, et le sénateur Massicotte vous en parlera.

Le mandat du Président devrait-il être limité dans le temps? Dans l'affirmative, que serait une limite raisonnable? Ici, les réponses varient beaucoup, et certains croient qu'il ne devrait pas y avoir de limite de temps explicite au mandat. Certains tenants de cette idée vont même jusqu'à proposer qu'il y ait un mandat par législature, ce qui constituerait de facto une limite de temps. L'idée d'un mandat de trois ans reçoit beaucoup d'appuis.

Devrions-nous permettre au Président d'avoir le dernier mot en matière de procédure et de Règlement, ou bien devrions-nous maintenir le droit que possède la Chambre d'infirmier une décision du Président? Dans l'affirmative, à quelles conditions? La grande majorité des répondants estime que la Chambre devrait maintenir ce pouvoir. Un certain nombre de sénateurs croit que le Président pourrait jouir d'un plus grand pouvoir si le Sénat pouvait choisir lui-même son Président.

Les dirigeants des caucus devraient-ils être élus par les sénateurs? La grande majorité a répondu que oui. Bien que nous ayons recueilli toutes sortes de propositions sur les dirigeants qui devraient être élus, comment et par qui, la plupart des répondants conviennent que les sénateurs devraient participer davantage à leur sélection.

Who should name the leaders of each Senate side? They say clearly that leadership should be chosen by senators either through their caucuses or in the chamber if there are no parties. Even those who answer that the government should name the leaders mention that the leader should not exercise power over colleagues but instead should promote the government's agenda in the Senate.

Again, I'd like to point out that this questionnaire was completed roughly six to eight months ago in July 2015. In August we received most of them back and the rest in September. This was before the election, so quite some time ago. Those of us on the Conservative side couldn't imagine possibly losing, so I imagine that many of the answers were filled in with eyes on the election, et cetera.

I think that the atmosphere in the Senate has changed markedly and if the same questionnaire were delivered today, you would see more of an appetite for change and more openness to accept it. Nevertheless, from the vantage point here, there is a substantial and interested number of senators who would vote for change in at least some areas.

Senator Massicotte: One of the first things in our October sessions after we dealt with the questionnaire to share with you the variety of opinions we received, was to get down to some hard work. I must add that Senator Tannas and Senator Campbell organized these discussions about our values, the good and bad experiences of the Senate and we tried to learn from that because we want to repeat the good and learn from the bad. After that, we spent time to determine our purpose.

In any organization of this importance, and in any forum when you try to organize people, it's important to say why we are here, what our purpose is, what our job is and how we can be useful and credible. We had the significant debate and attended to it. Some thought for sure we would never reach consensus because opinions can vary significantly. It is something we don't do enough here. We are spending a lot of time and effort to do what? So we have this debate. We start off by showing slides from the questionnaire relative to how people answered. For instance, one question:

[Translation]

Do you think that Sir John A. Macdonald's statement, made 150 years ago, and the Supreme Court of Canada's statement in 2014 are relatively consistent?

[English]

The answer is clear: 96 per cent think there's no inconsistency and that it's very good.

Qui devrait nommer les leaders des deux côtés du Sénat? Les répondants estiment clairement que les leaders devraient être choisis par les sénateurs, par leurs caucus ou dans la Chambre, s'ils ne sont pas associés à un parti. Même les répondants qui se sont dits d'avis que le gouvernement devrait nommer les leaders ont mentionné que les leaders ne devraient pas exercer de pouvoir sur leurs collègues, mais plutôt travailler à faire connaître le programme du gouvernement au Sénat.

Je vous rappelle que ce questionnaire a été rempli il y a six ou huit mois, en juillet 2015. Nous avons reçu la plupart des réponses en août, et les autres en septembre. Le tout s'est déroulé avant les élections, donc cela remonte à déjà longtemps. Les sénateurs conservateurs ne pouvaient pas imaginer perdre les élections, donc je suppose que bon nombre des réponses ont été influencées par les élections qui s'en venaient, entre autres choses.

Je crois que l'atmosphère au Sénat a changé de façon marquée, et si les sénateurs répondaient au même questionnaire aujourd'hui, ils seraient plus nombreux à réclamer un changement et à accepter le changement. Néanmoins, un nombre considérable de sénateurs sont en faveur d'un changement dans au moins certains domaines.

Le sénateur Massicotte : Lors des séances du mois d'octobre, après avoir examiné le questionnaire, qui a servi à exprimer diverses opinions, dont nous vous avons fait part, nous nous sommes retroussé les manches. Je dois ajouter que le sénateur Tannas et le sénateur Campbell ont organisé des discussions au sujet de nos valeurs et des bonnes et mauvaises expériences du Sénat, car nous voulons répéter les bonnes expériences et tirer des leçons des mauvaises. Ensuite, nous nous sommes penchés sur notre mission.

Au sein de toute organisation d'importance, lorsqu'il s'agit d'organiser le travail, il est important d'énoncer notre raison d'être, notre mission, notre travail et d'expliquer comment nous pouvons être utiles et crédibles. Nous avons tenu un grand débat sur ce sujet. Certains étaient convaincus qu'on ne parviendrait jamais à un consensus parce que les opinions diffèrent considérablement. Nous ne nous prêtons pas assez souvent à ce genre d'exercice. Nous consacrons beaucoup de temps et d'énergie à faire quoi? C'est pour répondre à cette question que nous avons tenu ce débat. Nous avons commencé par montrer des diapositives portant sur les questions et les réponses obtenues. Par exemple, une des questions était la suivante :

[Français]

Pensez-vous que la déclaration de sir John A. Macdonald, qu'il a prononcée il y a 150 ans, et celle qu'a donnée la Cour suprême du Canada en 2014 constituent un tout relativement cohérent?

[Traduction]

La réponse est claire : 96 p.100 des gens estiment que c'est cohérent, ce qui est très bien.

[*Translation*]

Here is another question: Do you think that any changes made to the modern Senate of Canada's operations and practices must be consistent with the constitutional principles as laid down by John A. Macdonald and the Supreme Court of Canada? In fact, 93 per cent of senators completely agree, and many of them said that the Senate must fulfill its mission and that those statements reflect the role the Senate should play.

Another question we brought up is the following: Do you agree that a senator's legislative role encompasses a particular sensitivity to our regions, minorities and under-represented segments of our population, to seek and achieve the best possible legislation? Once again, 82 per cent agree with that statement, and most senators fully agree with the strong dynamic in the Senate. Nearly 7 per cent said that these were secondary issues, while others saw no importance in them. The disagreement mostly has to do with the federal interpretation of the Senate, an institution that comes under federal law, federal policies and federal legislation, and not regional issues, unless they interfere with federal responsibilities.

We also asked whether it was believed that the Senate's and senators' fundamental role and purpose include work on Senate committees to study and report on matters relevant to our society, to seek and achieve the best possible committee reports. If they answered no, we asked the senators to explain how they saw that role and committee work.

That is one of the questions where we had unanimous agreement and huge support for the Senate, of course, throughout the questionnaire, and for the work focused first on the committees and second on other responsibilities. When we looked at the questions and answers received, we prepared a project that sets out our mission, our goal, our purpose. Following the important work done by Senator Joyal, who played a key role, in response to seven amending documents, we arrived at a very broad consensus, which is reflected in this report. Let us take, for example:

[*English*]

The Senate is the appointed upper house in Canada's bicameral parliament.

[*Translation*]

That is an important point.

[*English*]

The Senate plays an important complementary role —

[*Français*]

Voici une autre question : croyez-vous que toute modification qui pourrait être apportée au fonctionnement ou aux usages du Sénat du Canada aujourd'hui doit être conforme aux principes constitutionnels énoncés par sir John A. Macdonald et la Cour suprême du Canada? Dans les faits, 93 p. 100 des sénateurs y sont entièrement favorables et bon nombre ont affirmé que le Sénat doit remplir sa mission et que ces déclarations reflètent le rôle que doit jouer le Sénat.

Une autre question que nous avons abordée est la suivante : croyez-vous que le rôle législatif d'un sénateur s'appuie sur une sensibilité particulière aux régions, aux minorités et aux segments sous-représentés de la population, afin de chercher à créer les meilleures lois possible? Encore ici, 82 p. 100 sont d'accord avec cette déclaration et la plupart des sénateurs sont entièrement d'accord sur l'importante dynamique qui règne au Sénat. Près de 7 p. 100 affirment qu'il s'agit d'enjeux secondaires, alors que d'autres n'y accordaient aucune importance. Le désaccord porte surtout sur l'interprétation fédérale du Sénat, une institution qui relève de la loi fédérale, des politiques fédérales et de la législation fédérale et non des enjeux régionaux, sauf lorsqu'ils empiètent sur les compétences fédérales;

Nous nous sommes posé une autre question, à savoir si le rôle du Sénat et le mandat fondamental d'un sénateur consistent également à travailler au sein de comités afin d'étudier, en vue d'en faire rapport, les questions importantes pour notre société et de chercher et de réussir à produire les meilleurs rapports possible. Dans la négative, nous avons demandé aux sénateurs d'expliquer comment ils envisagent ce rôle et le travail des comités.

C'est l'une des deux questions où nous avons obtenu un résultat unanime, et un appui énorme pour le Sénat, évidemment, tout au long du questionnaire, et pour le travail axé d'abord sur les comités, et ensuite vers d'autres responsabilités. Lorsque nous avons examiné les questions et les réponses reçues, nous avons préparé un projet qui énonce notre mission, notre but, notre raison d'être, et à la suite du travail très important effectué par le sénateur Joyal, qui a joué un rôle clé, en réponses à sept documents modificatifs, nous sommes arrivés à un consensus très large, qui se reflète dans ce rapport. Prenons, par exemple :

[*Traduction*]

Le Sénat est la Chambre haute du Parlement bicaméral du Canada.

[*Français*]

Il s'agit d'un point important.

[*Traduction*]

Le Sénat joue un rôle complémentaire important...

[Translation]

— again, according to the Supreme Court’s decision —

[English]

— to the elected House of Commons by, first, providing independent — “independent” is a very important word — sober second thought to legislation with particular respect to Canada’s national interests, Aboriginal peoples, regions, minorities, and under-represented segments of Canada’s population.

[Translation]

Number two.

[English]

Undertaking policy studies, reports and inquiries of public issues relevant to Canadians.

And, I must admit, number three was not in our original draft but Senator Joyal raised some very important arguments, including: Understanding, sharing and representing the views and concerns of different groups based on a senator’s unique perspective. That was somewhat coloured by saying, “Yes, we are members of the community so we take the Senate out there but we must take our own experiences from our communities, from our present life, back here. Basically, it’s an outreach, back and forth.

Also, this answers, quite frankly, a question we hotly debated over the last two years relative to the Auditor General: Do we have such a role? Is it strictly legislative? We all agreed that, no, we have a very important role to be in the community, to represent the community and bring it back home, and this third point covers that angle, which is important for our role.

After that, we said that we were pretty happy with that result. It can always be perfected but after seven drafts I think it’s a broad consensus.

Then we dealt with the issue of partisanship. It’s a complicated one, as you know. Here is a question that is relevant to it.

[Translation]

Do you agree that the modern Senate of Canada, and any changes made to its operations and practices, must be consistent with the constitutional principles as laid down by Sir John A. Macdonald and the Supreme Court of Canada? As you can see, 93 per cent agree, and that is very important. Don’t forget that Macdonald, in the quote we provided earlier, felt that independence was important, with the goal of opposing

[Français]

— encore une fois, selon le jugement de la Cour suprême –

[Traduction]

... à celui de la Chambre des communes élue, en s’acquittant des tâches suivantes : poser un second regard objectif indépendant — « indépendant » étant un terme très important — en tenant tout particulièrement compte des intérêts nationaux du Canada, des peuples autochtones, des régions, des minorités et des segments sous-représentés de la population canadienne.

[Français]

Numéro deux.

[Traduction]

Étudier les politiques, rédiger des rapports et mener des enquêtes sur des enjeux publics qui touchent les Canadiens.

Je dois admettre que le numéro trois ne figurait pas sur notre première ébauche, mais le sénateur Joyal a fait valoir des arguments très importants. Selon lui, un sénateur doit comprendre, communiquer et représenter les opinions et les inquiétudes de divers groupes, d’un point de vue propre à lui. Cela revient à dire que nous sommes des membres de la collectivité, alors nous sommes des représentants du Sénat dans la collectivité, et d’un autre côté, nos expériences de vie dans la collectivité nous sont utiles dans le cadre de notre travail au Sénat. Essentiellement, il y a en quelque sorte un échange.

Je dois dire très honnêtement que ce troisième point répond à une question chaudement débattue au cours des deux dernières années concernant le vérificateur général. Nous nous sommes demandé si nous avions un tel rôle à jouer ou si nous avions un rôle strictement législatif. Nous avons tous convenu que nous avons un rôle très important à jouer au sein de la collectivité. Nous devons représenter la collectivité, et, de ce point de vue, ce troisième point est important.

Nous nous sommes dits très satisfaits du résultat. Nous pouvons toujours apporter des améliorations, mais après avoir rédigé sept ébauches, je crois que nous sommes parvenus à un large consensus.

Nous avons ensuite traité de la question de la partisanerie. C’est une question complexe, comme vous le savez. Je vais vous lire une question qui porte là-dessus.

[Français]

Pensez-vous que le Sénat du Canada d’aujourd’hui et toute modification qui pourrait être apportée à son fonctionnement ou à ses usages doivent être conformes aux principes constitutionnels énoncés par sir John A. Macdonald et la Cour suprême du Canada? Comme vous pouvez le constater, 93 p. 100 sont d’accord, et c’est très important. N’oubliez pas que Macdonald, dans la citation présentée plus tôt, accordait l’importance à

and amending, but never against the wishes of the people. The Supreme Court reminded us that our main role was to provide sober second thought. Here is another question.

[English]

The role of partisanship: Is there a need to identify senators as belonging to a political party?

This is very hotly debated issue. If you look at the results, they are quite split. The answers range from one senator saying, "I am not against senators being members of parties, and I think to change things would be a very hard sell. However, I think much of what we want to accomplish in cultural change will come from senators not sitting in national caucuses and once that happens, party membership restrictions might become much more easily accepted." Another senator said, "There is not a need to do so. However, if senators are prepared to honour and properly fulfill their constitutional role and responsibilities, even when they are in conflict with partisan political considerations, then political party identification could remain an element in the Senate." Another senator said, "Partisanship in the Senate has been an obstacle to efficient and effective governance." Another senator said, "Party membership does not necessarily lead to partisanship. Partisanship is a choice and can exist in any system."

So, if you notice, this is a pretty wide range of hotly-debated opinions.

[Translation]

The next question was about attendance at national caucus. Do you agree or not? The opinions vary greatly. A number of senators believe that this issue is one of the biggest obstacles to the Senate's independence, but once again, the opinion is largely divided.

Another question is about attendance at Senate party caucus. In this case, 52 per cent agreed and saw no issues with that, but once again, the responses had to do with constitutional obligations.

[English]

Then there was the question: What is your brief definition of partisanship?

I must say that this is the crux. We don't all have the same definition and we waste a lot of time talking the same language but not talking about the same issue. Here are some definitions: "Partisanship is a prejudice or bias in favour of a particular cause." Another senator said, "A commitment to a set of ideas

l'indépendance, le but étant d'opposer et d'amender, mais jamais contre la volonté du peuple. Or, la Cour suprême nous a rappelé que notre rôle principal, c'est le second examen objectif. Autre question.

[Traduction]

Du rôle de la partisanerie : est-il nécessaire qu'un sénateur soit défini par son appartenance à un parti politique?

Il s'agit d'une question très chaudement débattue. Les opinions sont assez partagées. Un des sénateurs a répondu ceci : « Je ne m'oppose pas à ce que les sénateurs soient membres d'un parti et je crois qu'il serait très difficile de faire accepter un changement à cet égard. Cependant, je crois que le changement de culture que nous voulons opérer viendra beaucoup du fait que les sénateurs ne feront pas partie d'un caucus national et, lorsque cela se produira, il sera sans doute beaucoup plus facile de faire accepter des restrictions sur le plan de l'appartenance à un parti politique. » Un autre sénateur a dit ceci : « Ce n'est pas nécessaire. Toutefois, si les sénateurs sont disposés à assumer comme il se doit leur rôle et responsabilités constitutionnels, même s'ils agissent à l'encontre des considérations politiques partisanses, alors l'appartenance à un parti politique pourrait continuer d'être une composante du Sénat. » Un autre sénateur a répondu ceci : « La partisanerie au Sénat est devenue un obstacle à une gouvernance efficace. » Un autre a écrit ceci : « L'appartenance à un parti politique ne mène pas nécessairement à la partisanerie. La partisanerie est un choix et elle peut exister dans n'importe quel système. »

Vous pouvez constater que les opinions divergent considérablement.

[Français]

La prochaine question visait la participation au caucus national. Êtes-vous d'accord ou non? Les opinions sont très divisées. Plusieurs sénateurs croient que cette question représente l'un des plus grands obstacles à l'indépendance du Sénat, mais encore, on remarque une division d'opinion assez forte.

Une autre question concerne la participation au caucus des partis au Sénat. Dans ce cas-ci, 52 p. 100 étaient d'accord et n'y voyaient pas de problème, mais, encore une fois, les réponses étaient liées aux obligations constitutionnelles.

[Traduction]

Il y avait ensuite la question suivante : comment définiriez-vous brièvement la partisanerie?

Je dois dire que c'est le nœud du problème. Nous n'avons pas tous la même définition et nous perdons beaucoup de temps à dire les mêmes choses, mais pas au sujet du même problème. Je vais vous lire quelques définitions qui ont été données. En voici une : « La partisanerie est un préjugé favorable à

and beliefs that are, in a general way, best represented by a specific party.” Another reply said that, “Partisanship is where, despite overwhelming evidence, one continues to vote on ideology rather than logic or common sense.”

I would ask you, for the sake of future discussion, if you look at a couple of dictionaries, the real definition of partisanship is one where there is a bias in favour of a predetermined result. It’s important to keep that in mind. It’s not a political party, it’s where you have a bias, and that is critical. If you agree to the definition, the discussion gets a lot more intelligent when we agree to disagree. That’s what the dictionary says and that’s what we should go back to.

Another question is: What is the role and purpose in the Senate of partisanship?

One senator said, “Partisanship is an irrational bias in favour of a party, and it doesn’t belong in the Senate.”

Another says, “It is a good management tool, but can also get in the way,” while a third’s opinion was that, “It’s valuable mostly as it provides predictable and stable results through a process driven by like-minded individuals. It’s destructive when it requires blind obedience to issues that need debate.”

Another question: Should we try to define, perhaps as part of a code, what level of partisanship is or is not appropriate? If so, how would you define such?

If you look at the answers, 59 per cent said no. Senators are basically against the idea mostly because they thought putting this into words would be difficult and impractical.

All this debate — and we all have opinions — raises this issue as its conclusion: How do we best integrate partisanship into our Senate culture in a way that is consistent with our constitutional mandate of sober second thought?

Often it is a belief or a bias that we have, but we all think our biases are rational and logical. What do we do with this issue? How do we make sure that we satisfy our most important role — that of sober second thought — and, more importantly, act in the interests of Canadians, and not in the interests of our political party?

It’s a personal issue, to a large degree. Institutionally, there are some things we can do to make sure we maintain that process.

l’égard d’une cause.» Un autre sénateur a écrit ceci : « Engagement envers un ensemble d’idées et de croyances qui est, de façon générale, représenté par un parti politique donné. » Une autre personne a écrit ceci : « La partisanerie c’est quand, malgré les preuves accablantes, on continue à voter selon l’idéologie au lieu du sens commun ou de la logique. »

En prévision de discussions futures, je vous mentionne que certains dictionnaires définissent la partisanerie comme un parti pris en faveur d’un résultat prédéterminé. Il est important de garder cela en tête. Ce n’est pas lié à l’appartenance à un parti politique, c’est un parti pris, et c’est ce qui est le plus important. Si nous sommes d’accord sur cette définition, le débat devient beaucoup plus éclairé lorsque nous convenons que nous ne sommes pas d’accord. C’est ce que dit le dictionnaire et nous devrions nous en tenir à cette définition.

Une autre question était la suivante : quels sont le rôle et l’objet de la partisanerie au Sénat?

Un sénateur a écrit : « La partisanerie en tant que parti pris irrationnel favorable à un parti politique n’a pas sa place au Sénat. »

Un autre a dit : « C’est un bon outil de gestion, mais elle peut aussi devenir un obstacle. » Une autre personne a écrit ceci : « Elle est importante surtout car elle fournit des résultats prévisibles et stables, à travers un processus guidé par des individus partageant la même vision. Elle est destructive lorsqu’elle exige une obéissance aveugle à des enjeux ayant besoin d’être débattus. »

La question suivante est celle-ci : devrions-nous définir, peut-être dans un code, quel niveau de partisanerie est approprié ou non? Dans l’affirmative, comment le définiriez-vous?

Si on examine les résultats, on constate que 59 p. 100 des gens ont répondu non. Les sénateurs ne sont pas en faveur de cette idée, essentiellement parce qu’ils croient qu’il serait difficile, voire irréaliste, de mettre cela par écrit.

Tout ce débat — et nous avons tous nos opinions — amène en conclusion la question suivante : quelle est la meilleure façon d’intégrer la partisanerie dans la culture du Sénat tout en assurant le respect de son mandat constitutionnel de chambre de second examen?

Souvent, nous avons une croyance ou un parti pris, mais nous pensons tous que nos partis pris sont rationnels et logiques. Comment traiter cette question? Comment pouvons-nous nous assurer de remplir notre rôle le plus important — celui de chambre de second examen — et, de façon plus importante, d’agir dans l’intérêt des Canadiens, et non pas dans l’intérêt de notre parti politique?

C’est une question personnelle, dans une large mesure. En tant qu’institution, il y a certaines choses que nous pouvons faire pour nous assurer de maintenir cela.

Let me raise a couple of issues. If you look at our history in the Senate — and I must say I think it has improved in the last six to nine months — we have often voted and blocked with certain opinions, probably under the influence of a party or the national or original caucus, but there is something wrong with that. We all know that when you have 99.9 per cent of the people voting a certain way in a caucus and the other votes differently, somebody is wrong or, probably, we are all wrong. There is something wrong in the process. Canadians spend \$100 million a year to get to us do our job, and when we vote in such a formal division, there is something wrong with that process.

Let me share something with you. Look at the Senate in Australia: One third of all government bills are amended, and are improved. Look at the House of Lords: Two thirds of all government bills are amended, and are improved.

In our case, looking at the history of the last 30 or 40 years, we amend an average of one government bill a year. It goes up to two when the majority in the Senate is not equal to the majority in the House of Commons. I would suggest to you there is something wrong with that. I think it has to change, and I think we all believe it has to change. It can't be there that our bills are perfect when those in England's House of Lords and those in Australia are obviously that wrong. They are not, and I think there is a job to be done there. I'll leave us to further debate on how we get there later on.

Senator Greene: To recap where we are in the process, it's important to understand how we developed what we developed. There were six layers. The first was the questionnaire used to identify where there could be consensus. The second was a team-building exercise conducted by Senator Tannas to advance the idea of what a smart resolution would be. The third was the selection of issues and sub-groups of six or seven people. The fourth was having the sub-groups meet around carefully defined issues to create a resolution. The fifth was to bring those resolutions to the plenary for another long discussion as to what everybody felt was appropriate and not appropriate. The final was a review of the wording of each of the resolutions, which resulted in a list of ideas.

On the second and third days of the working session, we separated the participants into preselected sub-groups, each of which was assigned a specific issue from a list of 10 that arose from the questionnaire and Senator Tannas' exercise. The sub-groups had one hour to identify the pros and cons of their issue and to develop a SMART resolution, which meant specific, measurable, actionable, realistic and timely, and attempt to arrive at a consensus. Subgroups were then asked to return to the plenary for a full discussion and consensus. All participants

Permettez-moi de soulever quelques points. Dans l'histoire du Sénat — et je dois dire qu'il y a eu une amélioration au cours des six à neuf derniers mois —, nous avons souvent voté d'une certaine manière et fait obstruction au nom de certaines opinions, sous l'influence probablement d'un parti ou du caucus national ou régional, mais il ne devrait pas en être ainsi. Nous savons tous que, lorsque 99,9 p. 100 des gens votent dans un certain sens au sein d'un caucus et que les autres votent différemment, quelqu'un a tort ou, probablement, nous avons tous tort. Il y a quelque chose qui ne va pas dans ce processus. Les Canadiens nous attribuent 100 millions de dollars par année pour que nous fassions notre travail, et lorsque nous votons ainsi, on constate qu'il y a quelque chose qui cloche dans ce processus.

Je vais vous faire part de quelque chose. Au Sénat australien, le tiers de tous les projets de loi gouvernementaux sont modifiés et améliorés. À la Chambre des lords, les deux tiers de tous les projets de loi gouvernementaux sont modifiés et améliorés.

Si je regarde ce qui s'est passé ici au cours des 30 ou 40 dernières années, je constate que nous avons modifié en moyenne un projet de loi du gouvernement par année. Ce chiffre monte à deux lorsque la majorité au Sénat n'est pas la même que la majorité à la Chambre des communes. Je dirais qu'il y a quelque chose qui ne tourne pas rond. Je crois qu'il faut changer cela, et je pense que nous sommes tous d'accord qu'un changement s'impose. Il est impossible que nos projets de loi soient parfaits quand on sait que les projets de loi de la Chambre des lords en Angleterre et de l'Australie sont de toute évidence imparfaits. Nos projets de loi ne sont pas parfaits, et je crois qu'il y a du travail à faire à cet égard. Nous pourrions discuter plus tard de la façon dont nous pouvons nous y prendre pour changer cela.

Le sénateur Greene : Pour établir où nous en sommes dans le processus, il est important de comprendre ce que nous avons fait jusqu'ici. Il y a eu six étapes. La première était celle du questionnaire, qui a servi à cibler les aspects qui pourraient faire consensus. La deuxième étape a été le travail en équipe dirigé par le sénateur Tannas en vue de définir ce que comporterait une résolution établie selon la méthode SMART. La troisième étape a été la sélection des sujets et des membres des sous-groupes de six ou sept personnes. La quatrième étape a été la discussion en sous-groupes à propos de sujets soigneusement définis en vue d'aboutir à une résolution. La cinquième étape a été la présentation à la séance plénière des résolutions afin de discuter longuement de ce que chacun considère approprié ou non. La dernière étape a été l'étude du libellé de chaque résolution, qui a mené à l'établissement d'une liste d'idées.

Lors des deuxième et troisième jours des séances de travail, nous avons réparti les participants en sous-groupes présélectionnés. Chaque groupe s'est vu attribuer un sujet précis provenant d'une liste d'une dizaine de sujets découlant du questionnaire et de l'exercice mené par le sénateur Tannas. Les sous-groupes disposaient d'une heure pour dresser une liste des arguments favorables et défavorables au sujet discuté, élaborer une résolution selon la méthode SMART, qui signifie spécifique, mesurable, atteignable, réaliste et temporellement

were given a handout detailing all 10 issues for each issue-related questionnaire's chart, et cetera. The five issues addressing democracy in the Senate were discussed on the second day, and the five issues addressing operations in the Senate were discussed on the third day.

Group one dealt with the issue of should the Senate be an example of democracy within its own operations? The various questions asked were: How should committee chairs be selected and by whom? How should committee members be selected and by whom?

Group two dealt with the issue of party identification: Is it important or not? The questions were: Is there a need to identify senators as belonging to a political party? Should they attend national caucus? Should they attend Senate party caucus?

Group three dealt with the issue of whipped votes and whether they have a role. The questions were: Do whipped votes have a role in Senate? If so, what is that role and when should they be applied?

Group four dealt with the selection of the Speaker: Is he or she the final authority?

Group five dealt with caucus officers, their selection and roles. Should they be elected by senators? If yes, should all of them be elected or some appointed and which ones?

On the third day, we moved into Senate operations. Group one dealt with Question Period: Should we eliminate it, change it or maintain it? The current Question Period format of having a minister appear before the Senate came out of the group that handled this question.

Group two on Senate operations and Order Paper issues: Should we change the structure of the Order Paper to enable debate grouping? Would you continue the current discussion of bills with the often-used adjournment of discussion, et cetera?

Group three on relationships and communication issues: Should we televise or webcast chamber proceedings? Are there any specific ideas for improving nonpartisan relationships and communications? Would regional caucuses or seating be a good vehicle?

définie, et tenter d'en arriver à un consensus. On a ensuite demandé aux sous-groupes de retourner à la séance plénière pour une discussion approfondie et pour parvenir à un consensus. Tous les participants ont reçu un document faisant état en détail des 10 sujets. Les cinq sujets qui concernent la démocratie au Sénat ont fait l'objet d'une discussion le deuxième jour, et les cinq sujets liés aux activités du Sénat ont fait l'objet d'une discussion le troisième jour.

Le premier groupe devait se pencher sur la question de savoir si le Sénat devrait s'ériger en exemple de démocratie dans son propre fonctionnement. Les questions posées étaient les suivantes : comment les présidents des comités devraient-ils être choisis et par qui? Comment les membres des comités devraient-ils être choisis et par qui?

Le deuxième groupe s'est penché sur la question de savoir s'il est important ou pas qu'un sénateur appartienne à un parti. Les questions étaient les suivantes : est-il nécessaire qu'un sénateur soit défini par son appartenance à un parti politique? La participation au caucus national est-elle obligatoire? Et que dire des caucus des partis au Sénat?

Le troisième groupe a examiné la question de savoir si les votes soumis à la discipline de parti ont un rôle. Les questions étaient les suivantes : les votes dictés par le parti ont-ils un rôle au Sénat? Si oui, comment le définir et l'appliquer?

Le quatrième groupe a étudié la question de savoir si le Président doit servir d'autorité suprême.

Le cinquième groupe s'est penché sur la sélection et le rôle des dirigeants des caucus. On lui a posé les questions suivantes : les dirigeants des caucus devraient-ils être élus par les sénateurs? Dans l'affirmative, tous devraient-ils être élus ou certains devraient-ils être nommés? Dans l'affirmative, lesquels devraient être élus ou nommés?

Le troisième jour portait sur les activités du Sénat. Le premier groupe s'est penché sur la période des questions. On lui a posé la question suivante : devrait-on éliminer, modifier ou garder dans sa forme actuelle la période des questions? Le groupe a répondu qu'on devrait conserver la forme actuelle de la période des questions, selon laquelle un ministre comparait devant le Sénat.

Le deuxième groupe s'est penché sur les activités du Sénat et les questions relatives au Feuilleton. Les questions étaient les suivantes : devrait-on modifier le format du Feuilleton pour permettre le regroupement des débats? Devrait-on maintenir le format actuel des débats des projets de loi, avec ses ajournements fréquents?

Le troisième groupe a examiné les questions relatives aux relations et aux communications. On lui a posé les questions suivantes : devrait-on télédiffuser ou webdiffuser les travaux de la chambre? Y a-t-il des propositions pour améliorer les communications et rapports non partisans du Sénat? Les caucus régionaux ou l'attribution des places selon les régions faciliteraient-ils la communication et les rapports?

Group four dealt with issues that affect how the Senate is different from the House of Commons: Should the chamber seating plan follow partisan principles or other principles? To what extent should the Senate calendar follow the house calendar? Is the Senate's daily calendar an efficient use of time?

Group five dealt with Senate standing and ad hoc committees. Are there too many or not enough? Should committees be smaller? Should committees have greater communications resources? Should more ad hoc committees on public issues be struck?

Senator Cools: What is an "ad hoc committee"?

Senator Massicotte: It's a committee set up for discussion of one issue.

Senator Greene: This committee is, in some way, ad hoc.

Senator Cools: That sounds like a special committee. Okay, I understand.

Senator Massicotte: Let me remind you: We had 10 broad subject matters. They were discussed in groups of five to seven for an hour. The purpose of each sub-group was to come up with a consensus, pros and cons and what they would recommend to the rest. Every issue was discussed for an hour within a sub-group and then came before the whole group where the sub-group had to sell their ideas and achieve consensus. You may have noticed that some did not and we'll make a note of it later. Those who did were varied.

I will describe the 11 issues where we had nearly unanimous approval. There was a large consensus based on those sub-group discussions. Here are the results of that discussion. Don't forget that this is after much discussion, not only about the idea but also the wording. The first thing we achieved consensus on was the mission statement, which I talked about earlier. I won't read it again.

[Translation]

The second element was about the Speaker's selection and authority. We came to the conclusion that the Senate should choose by election and secret ballot the senator who shall be proposed for consideration by the Governor General for appointment as Speaker of the Senate for a term of up to three years. Rulings by the Speaker on the interpretation of the Rules shall be subject to challenge by the assembly. In other words, the senators unanimously agreed that we should appoint or elect our Speaker ourselves, and that is indeed very important.

Le quatrième groupe a étudié les questions influant sur ce qui différencie le Sénat de la Chambre des communes. Les questions étaient les suivantes : le plan des sièges à la chambre devrait-il respecter les principes de la partisanerie ou d'autres principes? Le calendrier du Sénat devrait-il être identique à celui de la Chambre des communes? L'horaire quotidien du Sénat est-il utilisé de façon efficace?

Le cinquième groupe s'est penché sur les comités permanents et spéciaux du Sénat. Les questions étaient les suivantes : les comités sont-ils trop nombreux ou insuffisants? Les comités devraient-ils être plus petits? Les comités devraient-ils avoir des ressources accrues en matière de communication? Faudrait-il davantage de comités spéciaux sur les enjeux publics?

La sénatrice Cools : Qu'est-ce qu'un comité spécial?

Le sénateur Massicotte : Il s'agit d'un comité formé pour discuter d'un sujet en particulier.

Le sénateur Greene : Le présent comité est en quelque sorte un comité spécial.

La sénatrice Cools : On peut le définir comme un comité spécial. D'accord, je comprends.

Le sénateur Massicotte : Je vous rappelle qu'il y avait 10 grands sujets. Ils ont fait l'objet d'une discussion par des groupes de cinq à sept personnes pendant une heure. Chaque sous-groupe devait parvenir à un consensus, dresser une liste des arguments favorables et défavorables et déterminer ce qu'il allait recommander à l'ensemble du groupe. Chaque sous-groupe a discuté pendant une heure du sujet et il a ensuite fait une présentation en plénière pour faire valoir ses idées et obtenir un consensus. Vous allez constater que certains sous-groupes n'ont pas obtenu de consensus, et nous en parlerons plus tard. Certains ont obtenu un consensus.

Je vais décrire les 11 sujets qui ont reçu un appui presque unanime. Un large consensus s'est dégagé à la suite des discussions en sous-groupes. Je vais vous faire part des résultats. N'oubliez pas qu'il y a eu de longues discussions, non seulement au sujet de l'idée, mais aussi du libellé. En premier lieu, nous sommes parvenus à un consensus au sujet de l'énoncé de mission, dont j'ai parlé plus tôt. Je ne vais pas le lire à nouveau.

[Français]

Le deuxième élément concernait la sélection et l'autorité du Président. La conclusion à laquelle nous sommes arrivés est que le Sénat devrait élire, au moyen d'un scrutin secret, le sénateur dont la candidature aurait été soumise à l'examen du gouverneur général en vue de la nomination du Président du Sénat pour un mandat d'une durée maximale de trois ans. Les décisions prises par le Président sur l'interprétation du Règlement pourraient être contestées par l'assemblée. En d'autres mots, les sénateurs sont unanimes pour dire que nous devrions nommer ou élire

We also achieved consensus regarding Question Period. To use their time more efficiently, senators should realign Question Period to focus on key issues of committee work, committee reports and other key issues relating to the work affecting committees. In this way, the name of Question Period should change to Issues Period. Further, from time to time, ministers and officers of Parliament should be summoned to the floor of the Senate to respond to questions of senators on issues under their responsibility.

As Senator Greene mentioned earlier, this is the practice we have been using for a few months, and it has turned out to be very valuable and useful. The comments are positive. I want to thank the subcommittees that came up with this recommendation.

As for members' statements, there is consensus over the importance of statements and the fact that they should continue to broadcast good and current news. Senators should be respectful of and informed on the rules and should avoid opinions or debatable issues within the time outlined in the Rules. In other words, this is simply put a useful practice, but we should come back to the basics and think about the goal of senators' statements. The statements often have to do with rather personal issues that are not intended for the public. We must be more strict when it comes to respecting the Rules.

Retirement tributes for senators should be limited to a short thank you by the leaders. All other speeches should be done at the Speaker's reception. The approach proposed assumes that, if cameras are present in the Senate chamber, paying tribute to one of our colleagues for an hour or two may not be the best way to use our time from Canadians' point of view.

When it comes to broadcasting, communications and relationships, the Senate should televise and webcast its proceedings. That's fairly clear. We have been talking about it for a long time, and I think it is time to take action. This is a matter of transparency and communication. It's a proposal that has a great deal of merit, especially if we implement the other changes.

From time to time, informal regional caucuses should meet.

[English]

If you look at the questionnaire, you can see that the majority of people agreed we should be more regionally oriented. When you get down to the definition of what they would do, how they would get it organized and how they would be seated and so on, we could not achieve a great consensus. There is debate

nous-mêmes notre Président, ce qui est effectivement très important.

Nous avons atteint un consensus également au sujet de la période des questions. Dans le but de faire meilleur usage de leur temps, les sénateurs devraient restructurer la période des questions de manière à mettre l'accent sur les principaux enjeux des travaux des comités, sur les rapports des comités, et sur d'autres questions essentielles liées au travail des comités. Ainsi, la période des questions devrait être rebaptisée « période des enjeux ». En outre, les ministres et les agents du Parlement devraient, de temps à autre, être convoqués dans l'enceinte du Sénat pour répondre aux questions des sénateurs sur les enjeux qui relèvent de leurs compétences.

Comme le sénateur Greene l'a fait remarquer plus tôt, c'est la pratique que nous avons adoptée depuis quelque mois, qui se révèle être une expérience très valable et qui a beaucoup d'utilités. Les commentaires sont positifs. Je remercie les sous-comités qui ont suggéré cette recommandation.

Quant aux déclarations des sénateurs, il existe un consensus en ce qui a trait à l'importance des déclarations et au fait qu'elles devraient continuer à diffuser les nouvelles d'intérêt et d'actualité. Les sénateurs devraient connaître et respecter les règles, et éviter les opinions et les questions controversées, selon les délais prévus au Règlement. En d'autres mots, simplement, il s'agit d'une pratique utile, mais il faudrait revenir à la base et s'interroger sur le but de cette période des déclarations des sénateurs. Souvent, les déclarations traitent de sujets plutôt personnels qui ne s'adressent pas au public. Il faut faire respecter la règle plus sévèrement.

Dans le cas des hommages à l'occasion du départ à la retraite d'un sénateur, ils devraient se limiter à un bref remerciement de la part des leaders. Les autres discours devraient être prononcés pendant la réception du Président. L'orientation proposée suppose que, si les caméras sont présentes dans la salle du Sénat, le fait de rendre hommage à un de nos collègues pendant une heure ou deux ne représente peut-être pas la meilleure façon d'utiliser notre temps, du point de vue de la population canadienne.

En ce qui concerne la diffusion, les communications et les relations, le Sénat devrait diffuser ses délibérations à la télévision et sur le Web. C'est assez évident. On en parle depuis longtemps et je crois qu'il est temps de passer à l'action. C'est une question de transparence et de communication. C'est une proposition qui a beaucoup de mérite, surtout si nous mettons en œuvre les autres changements.

Par ailleurs, les réunions informelles des caucus régionaux devraient avoir lieu de temps à autre.

[Traduction]

Si vous examinez les résultats du questionnaire, vous pouvez voir que la majorité des gens s'entendent pour dire que nous devrions être davantage axés sur les régions. Quand il a été question de déterminer ce que les sénateurs devraient faire, comment ils devraient organiser le travail et comment les sièges

to be had that we should be oriented more to the federal perspective, not so much regional. Yes, when the Constitution created the Senate, the focus was significantly on regional representation. In fact, that was the base. One could argue that it has progressed much, whereby the Supreme Court and the provinces have taken up much of the slack. There is actually an annual meeting of premiers of each province and the territories. One has made the argument that the need for the Senate to be so regionally oriented has somewhat altered and is less relevant, and so we should have no orientation.

Nothing stops us from meeting ad hoc, on occasion or on a permanent basis with people of shared regional interest. But the bottom line is that we couldn't agree more than that, to be very frank. Yes, we should encourage it, and maybe it would be good for experience, but that's the most we could achieve by consensus.

Senator Greene: I think it might work better in some regions than others. For example, in Atlantic Canada, I think it could work very well, but maybe not so well in other places.

Senator Massicotte: Order Paper issues: If you remember the questionnaire, there was very strong support for changing the process of our deliberations. If you look at Question Period — in fact Senator Bellemare also raised the issue more recently — there is not a debate. I think Senator Stewart Olsen made the comment that there is a debate but it's isolated. We don't know when it is going to continue. People make a speech, but I'm not sure how many people are listening and there has to be value added to that debate.

We learn from listening and from the debate, and it is certainly more interesting when we know we are going to have a discussion of a certain subject on that matter, on that date. If you remember the unfortunate debates about suspension of senators, there was very broad interest, one speech after another, and we learned from the process. Right now, it's disjointed, you don't know what is happening and anybody can adjourn the issue. There is a significant need for change. The hard part is how do we get there?

What we did do is ask the advice of the clerk in helping us with that subcommittee. Here is what we can recommend: The senator should receive the specific Order Paper instead of the general Order Paper — apparently, there are two of them; senators should be able to adjourn a private member's bill, Senate bill or a motion for 15 days, only once, and rule 6-10(2) should be amended accordingly; the listing of items on the Order Paper should be expressed more clearly and should be easier to follow; all references to "stand" should be avoided but the ability for a senator to speak to every item should be maintained. This procedure would occur as follows: Each day, a senator who wishes to speak to the matter should give notice to their respective deputy leader or the Speaker. As the chamber's work

devraient être répartis, nous ne sommes pas parvenus à un très large consensus. Il faudrait discuter du fait que nous devrions adopter une perspective davantage fédérale plutôt que régionale. Il est vrai que, lorsque le Sénat a été créé dans la Constitution, l'accent a été mis considérablement sur la représentation régionale. En fait, c'était le fondement. On pourrait faire valoir que cela a beaucoup changé, car la Cour suprême et les provinces ont largement pris le relais. En effet, les premiers ministres des provinces et des territoires se réunissent annuellement. Quelqu'un a fait valoir que la nécessité pour le Sénat d'être axé sur les régions est moins grande et moins pertinente.

Rien ne nous empêche de rencontrer à l'occasion ou de façon régulière des gens qui partagent les mêmes intérêts régionaux que nous. Quoi qu'il en soit, nous ne sommes pas parvenus à nous entendre sur autre chose, je dois dire très honnêtement. Nous devrions encourager cela, car ce serait peut-être une bonne expérience, mais je dois dire que nous ne sommes pas parvenus à d'autres consensus.

Le sénateur Greene : Je crois que cela pourrait mieux fonctionner dans certaines régions. Par exemple, dans les Maritimes, je pense que cela pourrait fonctionner très bien, mais peut-être pas aussi bien dans d'autres régions.

Le sénateur Massicotte : Passons aux questions relatives au Feuilleton. Si vous vous rappelez les résultats du questionnaire, vous vous souvenez qu'il y avait un très large appui en faveur de la modification du processus de nos délibérations. Durant la période des questions — la sénatrice Bellemare a d'ailleurs soulevé ce point récemment —, il n'y a pas de débat. Je crois que la sénatrice Stewart Olsen a expliqué qu'il y a un débat, mais qu'il est isolé. Nous ne savons pas quand il continuera. Certaines personnes prennent la parole, mais je ne sais pas combien de gens écoutent. Le débat doit également avoir une valeur ajoutée.

C'est en écoutant le débat que nous apprenons des choses, et il est certes plus intéressant de savoir que nous allons discuter d'un certain sujet à une date précise. Les débats malheureux à propos de la suspension de certains sénateurs ont suscité un très grand intérêt. Il y a eu une série de discours, et ce processus nous a permis d'apprendre. En ce moment, c'est décousu, car on ne sait pas ce qui se passe et n'importe qui peut mettre fin au débat. Un changement important s'impose. Il est cependant difficile de déterminer comment apporter ce changement.

Nous avons demandé des conseils au greffier en ce qui concerne le sous-comité. Voici ce que nous pouvons recommander : les sénateurs devraient recevoir le Feuilleton détaillé plutôt que le Feuilleton général, car il y en a apparemment deux; les sénateurs ne devraient pas pouvoir ajourner le débat sur un projet de loi d'initiative parlementaire, un projet de loi du Sénat ou une motion pour une période de 15 jours plus d'une seule fois, et l'article 6-10(2) du Règlement devrait être modifié en conséquence; la liste des questions au Feuilleton devrait être présentée plus clairement et être facile à suivre; le terme « inscrit » devrait être évité, mais on devrait maintenir la possibilité pour les sénateurs de prendre la parole sur chaque question. La procédure serait la suivante : chaque jour, un

begins, each noticed item should be discussed first in succession with the senator giving notice speaking, followed by any senator who feels prompted to respond. Once all notice items are called, the clerk should call all skipped non-notice items, giving senators the chance to speak to these items. If no senator speaks to a non-notice item, no other items would be called and the session would be adjourned.

This would provide constant freedom to speak your opinion, a bit more order, avoid too many adjournments for discussion and try to lump it a bit more. I'm not sure it gets there, but people who have more experience in this matter can probably help us.

Turning to the subject of elected caucus officers, Senate caucuses should elect all officer positions by secret ballot at intervals determined by each caucus.

I must note at this point and time that I think all caucuses are now satisfied in that obligation, certainly with no influence from our degree. I have had many discussions on that matter with both caucuses.

On the question in regard to committee membership and chairs, there was an immense sense of a need to change the way we nominate committee members and how the process is done, but it was a hotly-discussed issue because there are limitations.

We came up with the following: For each session of Parliament, the Senate shall choose committee members through the Selection Committee elected by the Senate as a whole on a secret ballot vote according to guidelines agreed to by the leadership of the recognized political parties in the Senate; the Internal Economy Committee should be elected by the Senate as a whole on a secret ballot according to guidelines agreed to by the leadership of the recognized political parties; membership of the Selection Committee should have representation from the four Senate divisions of Canada, and the selection committee shall exercise its powers and populate Senate committees and subcommittees according to guidelines agreed by leadership of the recognized political parties in the Senate; the Selection Committee shall be responsible for all permanent committee membership changes. Once formed, the committees shall elect their own chairs, deputy chairs and third members of steering committees by secret ballot according to guidelines agreed to by the leadership of the recognized political parties in the Senate. And this process shall be reviewed after one year of operations.

This is a difficult challenge because there is an argument to be made as to other obligations to satisfy. That's why we have constant reference to some guidelines or framework by the leadership. The bottom line is the election of the Selection Committee — the selection of the committee — shall be done by

sénateur qui souhaite prendre la parole sur une question donnée devra en donner avis à son leader adjoint ou au Président. Au début de la séance, chaque question ayant fait l'objet d'un avis sera traitée d'abord par le sénateur ayant donné l'avis, puis par tout sénateur voulant également prendre la parole sur la question. Lorsque toutes les questions ayant fait l'objet d'un avis auront été traitées, le greffier fera l'annonce des questions n'ayant pas fait l'objet d'un avis, pour offrir aux sénateurs l'occasion de s'exprimer sur ces questions. Si aucun sénateur ne s'exprime sur une question n'ayant pas fait l'objet d'un avis, aucune autre question ne sera soulevée et la séance sera ajournée.

Ainsi, nous pourrions être libres d'exprimer notre opinion en tout temps, faire régner un peu plus d'ordre, éviter les ajournements fréquents des débats et essayer de les regrouper un peu plus. Je ne suis pas sûr qu'il en serait ainsi, mais des gens ayant plus d'expérience en la matière peuvent probablement nous aider.

Pour ce qui est de l'élection des agents des caucuses, les caucuses du Sénat devraient élire tous les agents au scrutin secret, pour des mandats d'une durée déterminée par chaque caucus.

Je dois signaler à ce stade-ci que je pense que tous les caucuses voient maintenant cette obligation d'un bon œil, certainement sans influence de notre part. J'ai eu de nombreuses discussions à ce sujet avec les deux caucuses.

En ce qui a trait à la question de la composition et de la présidence des comités, le besoin de changer le processus de nomination des membres des comités se faisait fortement sentir, mais la question a tout de même été chaudement débattue compte tenu des contraintes imposées.

Nous en sommes arrivés à ce qui suit : pour chaque session parlementaire, le Sénat sélectionnera les membres des comités par l'entremise du Comité de sélection élu au scrutin secret par l'ensemble du Sénat conformément aux directives convenues par la direction des partis politiques reconnus au Sénat; l'ensemble du Sénat élirait au scrutin secret le comité de la régie interne conformément aux directives convenues par la direction des partis politiques reconnus; les membres du Comité de sélection devront provenir des quatre divisions sénatoriales du Canada; le Comité de sélection exercera ses pouvoirs et établira la composition des comités et des sous-comités conformément aux directives convenues par la direction des partis politiques reconnus au Sénat; le Comité de sélection assumera la responsabilité de tous les changements aux comités permanents. Une fois formés, les comités éliront au scrutin secret leurs présidents, leurs vice-présidents et les troisièmes membres du comité directeur, conformément aux directives convenues par la direction des partis politiques reconnus au Sénat. Et ce processus fera l'objet d'un examen au bout d'une année.

C'est difficile parce que l'on peut plaider en faveur de la représentation proportionnelle et de l'obligation de satisfaire. C'est la raison pour laquelle on se réfère constamment aux directrices ou au cadre convenus par la direction. En somme, l'élection des membres du Comité de sélection — la sélection des

secret ballot by the members and not informally by the leadership as it is today. There has to be a framework to get where we want to go, but with as much freedom. That's what we said. We're not sure it can work, but let's try it for a year and we'll make improvements as we go along. Then we will see.

[*Translation*]

Senator Bellemare: What do the guidelines agreed on by the leadership of Senate-recognized political parties mean?

[*English*]

Senator Massicotte: The question is good, chair. I suggest we delay.

The Chairman: We'll put you on the list.

Senator Massicotte: Another issue we discussed was Senate standing and ad hoc committees. The consensus was that the Senate should take advantage of its ability to promptly examine and highlight high-profile current issues with existing committees or special committees where necessary. Committees are the Crown jewels of the Senate, and, therefore, in an effort to continuously strengthen this asset, the Senate should more actively review the mandate, size and composition of standing committees, so not always the maximum. Committee reports receive a significant communications budget to promote the work, including social media, and outreach by all committee members.

The bottom line is consistent with the questionnaire. Committees are a very important part of our Senate. We do very good work; All we're saying is let's be more prompt, let's be more relevant and let's adjust, as necessary, the membership and the issues, like you see sometimes in other countries, where it's very prompt and very aggressive. It should be very relevant to Canadians. That's basically the message we are making there.

Senator Greene: Now we turn to a list of the outstanding important issues without consensus at the time. It could have been that we dealt with them but couldn't come to a conclusion, or, in some instances, we didn't really deal with them at all.

On the list — and we advise this list should be for this committee to advance as far as they possibly can — the first is no whipping of votes, with exceptions or not exceptions. We couldn't come to any agreement on that, nor could we come to an agreement on political party participation in national caucuses, Senate caucus or regional caucuses.

We weren't able to deal with the issue of independents. Certainly, at the time, which was October, the issue of independents didn't hit all of us the way it is holding now because of the issue of more independents than probably the

membres du comité — doit se faire au scrutin secret par les membres plutôt que de manière officieuse par la direction, comme c'est le cas actuellement. Un cadre est nécessaire pour parvenir à nos fins, mais en ayant le plus de liberté possible. C'est ce que nous avons dit. Nous ne savons pas si ce cadre fonctionnera, mais mettons-le à l'essai pendant un an et nous y apporterons des améliorations en cours de route. Nous verrons ensuite.

[*Français*]

La sénatrice Bellemare : Que signifient les directives dont a convenu la direction des partis politiques reconnus au Sénat?

[*Traduction*]

Le sénateur Massicotte : C'est une bonne question, monsieur le président. Je propose de la reporter.

Le président : Nous inscrivons votre nom sur la liste.

Le sénateur Massicotte : Nous avons également discuté des comités permanents et spéciaux du Sénat. Tous s'entendaient pour dire que le Sénat devrait profiter de sa capacité à examiner et à mettre en lumière rapidement les enjeux médiatisés ou d'actualité dans ses comités permanents ou spéciaux, s'il y a lieu. Les comités constituent le joyau du Sénat. Par conséquent, le Sénat devrait consacrer plus d'énergie à l'examen du mandat, de la taille et de la composition des comités permanents — c'est-à-dire pas toujours le maximum —, afin de toujours renforcer cet atout. Les rapports des comités devraient être dotés d'un important budget de communication afin de mettre en valeur le travail de tous les membres des comités, y compris en ce qui concerne les médias sociaux et les activités de sensibilisation.

En somme, c'est conforme aux questions. Les comités sont un aspect important du Sénat. Nous faisons du très bon travail. Tout ce que nous disons, c'est qu'il faut être plus rapide et plus pertinent, et qu'il faut adapter, s'il y a lieu, la composition des comités et les questions étudiées, comme on le fait parfois dans d'autres pays, où l'on procède très rapidement et de manière très dynamique. C'est essentiellement ce que nous disons ici.

Le sénateur Greene : Nous passons maintenant à la liste des enjeux en suspens n'ayant pas reçu consensus lors des séances. Ces enjeux auraient pu être réglés, mais nous n'en sommes pas arrivés à une conclusion ou, dans certains cas, nous ne les avons pas du tout examinés.

Sur la liste — et nous recommandons que le comité s'en serve pour progresser le plus possible —, le premier point est « Aucun vote de parti », avec ou sans exception. Nous n'avons pas pu nous entendre là-dessus ni sur la participation au parti politique lors de caucus nationaux, sénatoriaux ou régionaux.

Nous n'avons pas pu régler la question des sénateurs indépendants. Chose certaine, à l'époque, c'est-à-dire en octobre, cette question ne nous a pas tous touchés de la même façon que maintenant étant donné qu'il est probable que nous

Senate has ever seen in its history. This is an urgent matter that must be dealt with by this committee.

We didn't really deal with the issues of regional caucuses, omnibus bills or, finally, a time frame for decision on bills and final authority of the House of Commons on our bills. In other words, what is the procedure after we amend a bill, and whether we accept the final authority of the house?

Senator Massicotte: Let me conclude our discussion by saying that what we dealt with, very much, in the three days is how we operate in the Senate, organize committees, improve our working relationship, and make ourselves more relevant and credible. That's really a lot of kitchen stuff. They are things we can deal with because we know as senators what works and what doesn't work and we've dealt with those issues.

To be very clear, I think our committee is obviously focusing on that, but we want to remind everybody that that is only one issue of what we consider a stool with four legs. The other three legs, which are very, very important and which I think we need to acknowledge, because otherwise I don't think the Senate will get where it wants to go if we don't do it.

One issue is financial integrity and accountability. The Auditor General raised that in a significant way. We made a note that is already under study by the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration. I think to do one without the other three is a problem. I think that's been dealt with but we should not forget about it in our own modernization.

Another issue is effective communication and transparency. It's a big issue and very important. Again, we note it's already been dealt with by the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

The fourth leg of that stool is strong and coherent ethics guidelines and measures of discipline. It's something we were not prepared with a year and a half ago but it's very important. I note that the Standing Committee on Ethics and Conflict of Interest for Senators has dealt with that I think to the satisfaction of most of us. That's a very important improvement we made over the last two years to basically satisfy our need to the Canadian public.

Thank you chair, and now, we are prepared to take any questions.

Senator Joyal: First, I would like to extend congratulations for the work you have done. It is very helpful for our reflection and for the improvement of the working of the institution.

ayons actuellement le plus grand nombre d'indépendants de l'histoire du Sénat. C'est une question urgente que le comité doit régler.

Nous ne nous sommes pas vraiment penchés sur la question des caucus régionaux, des projets de loi omnibus ou, enfin, de la période restreinte pour la prise de décision des projets de loi et l'autorité finale de la Chambre des communes sur nos amendements. Autrement dit, quelle procédure devons-nous suivre après l'amendement d'un projet de loi? Devons-nous nous soumettre à l'autorité finale de la Chambre?

Le sénateur Massicotte : Je terminerai en disant que, pendant les trois jours de séances, nous nous sommes surtout penchés sur la façon dont nous menons nos activités au Sénat, organisons les comités, améliorons nos relations de travail et tâchons d'être plus pertinents et crédibles. Il s'agit vraiment d'un grand nombre de questions de régie interne. Ce sont des choses que nous pouvons régler parce que, en tant que sénateurs, nous savons ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Nous avons donc réglé ces questions.

Soyons très clairs : de toute évidence, je pense que notre comité se concentre là-dessus, mais nous voulons rappeler à tout le monde que ce n'est qu'un seul pied de ce que nous considérons comme un tabouret à quatre pieds. Les trois autres points d'appui sont très importants, et je crois que nous devons le reconnaître pour que le Sénat puisse parvenir à ses fins.

Il y a la question de l'intégrité et de la responsabilité financières. Le vérificateur général a grandement attiré l'attention là-dessus. Nous avons indiqué que c'est déjà à l'étude par le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration. Je crois qu'aborder une seule des quatre questions pose problème. Selon moi, la question est réglée, mais nous devrions tout de même en tenir compte dans le cadre de notre propre modernisation.

Il y a également la question de la communication efficace et transparente. C'est un enjeu très important. Une fois de plus, nous indiquons que c'est déjà à l'étude par le Comité sénatorial de la régie interne, des budgets et de l'administration.

La quatrième question est celle des règles d'éthique et des mesures de disciplines fortes et cohérentes. C'est une chose que nous n'avions pas il y a un an et demi, mais qui est très importante. J'ai indiqué que le Comité sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs s'est penché là-dessus, de manière satisfaisante pour la plupart d'entre nous, je crois. C'est une amélioration très importante que nous avons apportée au cours des deux dernières années pour essentiellement répondre à une demande de la population canadienne.

Merci, monsieur le président. Nous sommes maintenant prêts à répondre aux questions.

Le sénateur Joyal : J'aimerais d'abord vous féliciter du travail que vous avez accompli. C'est très utile à notre réflexion et à l'amélioration du fonctionnement de l'institution.

When I went through the list of recommendations, I tried to identify in a sequence which recommendation calls upon amendments to the *Rules of the Senate*. If they were recommendations that addressed the Parliament of Canada Act, that would involve the concurrence of the House of Commons which recommendation might impinge on the Constitution. Then we are in a different ball game.

Did you try to list what are the recommendations that are immediately accessible for the Senate to do by itself? The rules are totally under our mastership. If there are changes to the Parliament of Canada Act, then we have to seek the concurrence of the other place, which is always more troubling or complex. The Constitution, unless we seek some rainbow in the sky, we should probably avoid touching it for the time being. It is not that we cannot do it, but we cannot expect in the short term that we will be able to put that into effect. Did you do that exercise in terms of the recommendations?

Senator Massicotte: No, but we have met with the caucus leaders in both cases and they have gone through that debate. For instance, relative to the Speaker of the Senate, the wording we suggested was “make it an issue of custom.” In other words, ask for cooperation. Then the question is: can you only name one person? To allow that to work, you need three. Ideally, you need an amendment to the Parliament of Canada Act. When we met with the minister two or three weeks ago, he made a comment that they had an opinion that we could not amend it without the constitutional amendment. That would be a problem if that remains the case. The other thing is the rules, not the Constitution, from the opinion of the Caucus leaders.

Senator Joyal: In relation to the Speaker’s status, I share the opinion of the government that this is an amendment to the Constitution. I suggested it when Senator Oliver introduced a bill more than 12 years ago. The Speaker at that time let the debate go on. There was no formal decision on the bill, but I think there is a way around it, which would be for the Senate to select some candidates, not only one, as does the special advisory board to the Prime Minister. Come forward with five names for each position to be filled.

We could think of a rule whereby the Senate, at the opening of a session, would propose three, four or five candidates drawn from each group in the Senate. If there is a Tory party, they could propose a candidate. If there is a Liberal independent party, and if there is independent group, they could poll themselves and come forward with one candidate. The Prime Minister could choose from among those candidates which one he would recommend to the Governor General. We would be in sync with the spirit of the Constitution as much as the Prime Minister has been following a similar pattern in terms of recommending senators to the Governor General or recommending appointments to the Supreme Court of Canada or the superior court in the

Lorsque j’ai consulté la liste de recommandations, j’ai essayé de déterminer l’ordre dans lequel certaines recommandations nécessiteront la modification du *Règlement du Sénat*. Dans l’éventualité où des recommandations nécessiteraient la modification de la Loi sur le Parlement du Canada, il faudrait l’assentiment de la Chambre des communes, dont les recommandations pourraient empiéter sur la Constitution. Ce serait alors une autre histoire.

Avez-vous essayé de dresser la liste des recommandations auxquelles le Sénat pourrait immédiatement donner suite lui-même? Il n’appartient qu’à nous de modifier les règles. En revanche, s’il faut modifier la Loi sur le Parlement du Canada, nous devons obtenir l’assentiment de la Chambre des communes, ce qui est toujours plus difficile ou complexe. À moins de vouloir rêver en couleur, nous devrions probablement éviter de toucher à la Constitution pour le moment. Ce n’est pas impossible, mais nous ne pouvons pas nous attendre à ce que ce soit fait à court terme. Avez-vous accompli cet exercice pour ce qui est des recommandations?

Le sénateur Massicotte : Non, mais nous avons rencontré les deux chefs de caucus, et ils ont débattu de la question. Par exemple, en ce qui a trait au Président du Sénat, le libellé que nous avons présenté proposait d’en faire une question de coutume. Autrement dit, nous avons demandé de coopérer. Il faut ensuite se demander si on peut nommer qu’une seule personne. Pour que cela fonctionne, il en faut trois. Il faudrait idéalement modifier la Loi sur le Parlement du Canada. Lorsque nous avons rencontré le ministre il y a deux ou trois semaines, il a mentionné qu’on était d’avis que la loi ne pourrait être modifiée sans modification constitutionnelle, ce qui poserait problème. Selon les chefs de caucus, l’autre point à aborder concerne les règles, pas la Constitution.

Le sénateur Joyal : Pour ce qui est du statut du Président, je suis du même avis que le gouvernement, à savoir que cela nécessiterait une modification constitutionnelle. C’est ce que j’ai proposé il y a 12 ans lors de la présentation d’un projet de loi par le sénateur Oliver. À l’époque, le Président a laissé le débat se poursuivre. Aucune décision officielle n’a été prise au sujet du projet de loi, mais je pense qu’il y a moyen de contourner le problème si le Sénat choisi certains candidats, pas un seul, comme le fait le conseil consultatif spécial auprès du premier ministre. Cinq noms sont proposés pour chaque poste à pourvoir.

Nous pourrions envisager une règle voulant que le Sénat, au début d’une session, propose trois, quatre ou cinq candidats issus de chaque groupe au Sénat. Le Parti conservateur pourrait en proposer un, à l’instar du Parti libéral ou des indépendants, s’ils décident de se regrouper. Le premier ministre pourrait choisir parmi ces candidats lequel il recommanderait au gouverneur général. Nous respecterions ainsi l’esprit de la Constitution dans la mesure où le premier ministre procède de manière semblable pour recommander la nomination de sénateurs au gouverneur général ou de juges à la Cour suprême du Canada ou aux cours supérieures des provinces, ce qui cadre avec la prérogative de la Couronne. Ainsi, la prérogative de la Couronne demeure intacte,

provinces, which fall under the purview of the prerogative of the Crown. We leave the prerogative of the Crown intact, we maintain the capacity of the selection, then we serve the spirit of the convention. It would be a major step forward in the spirit of the recommendation that the committee has made.

This is a way to advance the notion that the Senate would be part of the decision to identify which senator would be recommended to the Governor General. Do you think that would be the right approach?

Senator Massicotte: Both caucus leaders believe that is workable and with that approach we do not need an amendment to the Parliament of Canada Act.

Senator Joyal: And the Constitution, section 34, remains intact, but at least we would be involved in the selection processes.

Senator Massicotte: They both offered an agreement with that. Your opinion is probably more substantive given your experience, but the caucus leaders agree with your opinion.

Senator Joyal: If we remain solely within the hands of the Senate as a whole, it would mean that the majority who would select the person can rally behind one name. The name would be the one selected through ballot. From each political party or independent group in the Senate, the Prime Minister would have the freedom to choose which one among those groups would be the person that would be recommended. We would avoid the criticism that the present Speaker was appointed by the government because it would have been selected by the Conservatives who happened to be at that time the majority party. Every group would have a say in proposing a candidate of his or her choice.

The Chair: It's a very interesting proposal. I'll come back to you.

Senator McCoy: I had the benefit of being there. Your suggestion I would endorse with embellishments. That discussion has been going on more broadly. It is a common sense approach of where we are. This is a good starting platform. I went out of my way to congratulate you at the time. I want to be on the record as congratulating you again, in particular because of the way you ran the working sessions. It was totally non-partisan, collaborative and inclusive. You really facilitated good discussions.

I didn't agree personally with all of the outcomes, but it was well-crafted and well-conducted. Once again, congratulations, and thank you for your contribution to moving us forward to a Senate for the 21st century.

There is one point I wanted to underline in particular, and that is your point to agree on the meaning of partisanship. If we could extract from your presentation a strong recommendation for this

nous maintenons la capacité relative à la sélection et nous respectons l'esprit de la convention. Ce serait un grand pas en avant pour donner suite à la recommandation du comité.

C'est une façon de promouvoir l'idée voulant que le Sénat participe à la décision visant à déterminer quel sénateur serait recommandé au gouverneur général. Pensez-vous que ce serait la bonne approche?

Le sénateur Massicotte : Les deux chefs de caucus croient que cette approche pourrait fonctionner sans que nous ayons à modifier la Loi sur le Parlement du Canada.

Le sénateur Joyal : L'article 34 de la Constitution demeurerait inchangé, et nous pourrions au moins prendre part aux processus de sélection.

Le sénateur Massicotte : Ils ont tous les deux offert de s'entendre là-dessus. Votre opinion est probablement mieux fondée compte tenu de votre expérience, et les chefs de caucus sont d'accord avec vous.

Le sénateur Joyal : Si la décision demeure exclusivement celle de l'ensemble du Sénat, cela voudrait dire que la majorité de sénateurs prenant part à la sélection appuierait une seule personne, dont le nom serait choisi par scrutin. Le premier ministre serait libre de choisir le parti politique ou le groupe d'indépendants dont serait issue la personne recommandée. Nous éviterions ainsi les critiques voulant que le Président actuel ait été nommé par le gouvernement parce que les conservateurs qui étaient au pouvoir formaient le parti majoritaire. Chaque groupe aurait son mot à dire en proposant un candidat de son choix.

Le président : C'est une proposition très intéressante. Je vais revenir à vous.

La sénatrice McCoy : J'ai l'avantage d'avoir participé aux séances. J'appuierais votre proposition en en vantant les mérites. Nous avons discuté de cette question de manière plus générale. C'est une façon sensée d'aborder notre situation. C'est un bon point de départ. Lors des séances, je n'ai ménagé aucun effort pour vous féliciter. Je tiens à vous féliciter de nouveau pour que cela figure au compte rendu, plus particulièrement pour la façon dont vous avez dirigé les séances de travail. Elles étaient parfaitement non partisans, collaboratives et inclusives. Vous avez vraiment animé de bonnes discussions.

Je me suis personnellement opposée à certains des résultats, mais les séances étaient bien façonnées et bien dirigées. Une fois de plus, félicitations, et merci d'avoir contribué à la création d'un Sénat du XXI^e siècle.

Il y a un point que je voulais plus particulièrement souligner, à savoir ce que vous avez dit à propos de s'entendre sur la signification de partisanerie. Il serait très utile de formuler à partir

committee to do that, it would very much help. I see you're nodding, so I take it you would agree with that?

Senator Greene: It is very difficult.

Senator Massicotte: Are you saying we should pass a motion to agree with what the dictionary calls it? It is very clearly defined in the dictionary, but it is just us that use it inappropriately most times.

Senator McCoy: I looked at the *Oxford English Dictionary* and there must be *Larousse* in French or something. The OED is very similar. Meaning as to bias and you said bias and predetermined. We could, based on dictionary meanings, come up with an agreed meaning of the word and possibly encourage the expression "party affiliation" which is not as loaded. That could take its place in discussing other matters that would give us a little more scope, a little more room to follow the heart desires of many of our colleagues.

I wanted to also congratulate you on making the point this morning that this was conducted October 23, and so the answers to the questionnaires were after the election. Certainly there was still, I think, in most people's imaginations the idea that we still had a chamber that was composed of recognized parties and only two at that. So the full force of senators' imaginations was not brought to bear, I think, as you say, on answering some of the questions. And so without beating this particular drum at this stage, while you're doing the presentation, there is a group now that have announced that we are an independent, non-partisan group of senators and we are working to open up a space for independent and non-partisan. Therefore the expression "recognized political parties" needs to be addressed in the way we have used it in some of these recommendations.

Here is a question because your list is not exhaustive, but it is meaty. I think we do have an emerging feeling it might be useful to have an interim agreement of those things we can deal with because there is a broader consensus. Do you have a recommendation as to how this committee will come to an agreement? You managed it very well at your working sessions, but these points still take some discussion among the 15 members of this committee, I think. Do you have any recommendations as to how we might do that?

Senator Greene: With regard to a few of these items, particularly the notion of independence, which we didn't deal with at all and which if we had dealt with it, it wouldn't have been in the same way we would deal with it now, the dynamic has changed and so forth. It would be good to know, although we are representative of the Senate as a whole and we are a fairly large committee. It might be good — just to offer this idea — to develop a short questionnaire for all senators around the notion of independence. That could be done fairly quickly and so forth. It's just an idea but it's a research tool. That's the way I would look at it.

de votre présentation une ferme recommandation en ce sens. Je vois que vous hochez la tête; dois-je en déduire que vous êtes d'accord?

Le sénateur Greene : C'est très difficile.

Le sénateur Massicotte : Dites-vous que nous devrions adopter une motion pour accepter la définition du dictionnaire? Ce mot y est très bien défini, mais nous ne l'employons pas correctement la plupart du temps.

Le sénateur McCoy : J'ai consulté l'*Oxford English Dictionary*, et il doit y avoir le *Larousse* ou un autre dictionnaire en français. Le sens de *bias* est très similaire dans l'*Oxford English Dictionary*, et vous avez employé ce mot ainsi que *predetermined*. En fonction des définitions des dictionnaires, nous pourrions nous entendre sur une acception et peut-être encourager l'emploi de *party affiliation*, qui n'a pas une connotation aussi forte. Nous pourrions employer ce terme lorsque nous discutons d'autres questions, ce qui nous donnerait une marge de manœuvre un peu plus grande, un peu plus de latitude pour satisfaire aux désirs de beaucoup de nos collègues.

Je voulais également vous féliciter de ce que vous avez dit ce matin, à savoir que cela s'est fait le 23 octobre, ce qui signifie que les réponses aux questions ont été fournies après les élections. Je crois que la plupart des gens pensaient encore que le Sénat était formé de partis reconnus et qu'il n'y en avait que deux, ce qui veut dire que la force imaginative des sénateurs n'avait pas été pleinement mise à contribution, je crois, comme vous le dites, pour répondre à certaines des questions. Je ne veux pas tenir ce genre de discours à ce stade-ci, mais, alors que vous prépariez la présentation, un groupe a annoncé qu'il sera dorénavant indépendant et non partisan, et qu'il s'efforcera de promouvoir l'indépendance et non-partisanerie. Par conséquent, le terme « parti politique reconnu » doit revêtir le même sens que nous lui avons donné dans certaines de ces recommandations.

Voici une question, car votre liste n'est pas exhaustive, même si elle est étoffée. Je crois que l'on commence à penser qu'il serait utile de s'entendre de manière provisoire sur les choses que nous pouvons régler étant donné qu'elles font l'objet d'un vaste consensus. Pouvez-vous recommander au comité une manière de procéder pour arriver à une entente? Vous avez très bien géré les séances de travail, mais je crois que les 15 membres du comité devront encore discuter de ces points. Avez-vous une recommandation quant à la façon dont nous pourrions procéder?

Le sénateur Greene : Pour quelques-uns de ces aspects, en particulier la notion d'indépendance, la dynamique a changé, entre autres. Nous n'avons pas traité de cette notion, mais si nous l'avions fait, cela n'aurait pas été de la même façon que nous le ferions aujourd'hui. Ce serait bon à savoir, même si nous représentons l'ensemble du Sénat et que nous sommes assez nombreux au sein de ce comité. Il pourrait être bien — je lance simplement l'idée — de préparer un bref questionnaire sur la notion d'indépendance, pour tous les sénateurs. Cela pourrait se faire rapidement. C'est simplement une idée, mais il s'agit d'un outil de recherche. C'est ainsi que je vois les choses.

Senator Massicotte: I would vary that a bit. The question has a good example for getting information, but the issue of independence is quite complicated. It's for this committee to decide how to deal with it, but of all the issues that are outstanding that's probably the most significant and substantive one and it's a very important one and a timely one. Maybe the committee should ask Stephen and I, if you wanted us, someone should study that further and come back with a more serious recommendation of what to do with that; in other words, funding, committees, legislation, somebody has to spend more time with that and come back with something that this committee can respond to.

I would recommend it be by subcommittee because there is a bit of work. Maybe the subcommittee can circulate a questionnaire or at least meet with anyone who has an opinion on the issue and come back with recommendations that represent a broad opinion.

Senator Cools: In parliamentary terms, in the lexicon of Parliament, independent meant not a cabinet minister.

Senator Massicotte: No party affiliation.

Senator Cools: No, it was unrelated to party affiliation. "Independent" used to describe those members who were not members of cabinet; in other words, who were not Crown ministers, because only Crown ministers are compelled — formerly under execution maybe — to vote with the government. The other members are free to choose. They used to call them independents and that is the reason to this day the Brits do not use the term "independents," they use the term "cross-benchers."

Let us understand, at some point here we have to anchor ourselves in the original definitions that began with these questions, otherwise we will be totally lost.

The Chair: Point taken.

Senator Cools: Thanks. That was a minor point of order.

Senator McCoy: Maybe we can come back to it off-line because other people want to get their questions in and we've only got three quarters of an hour left. But we might be able to use a variation on a questionnaire at least to get everybody's opinion as to maybe just put the consensus items up and see if there is a consensus on those items here and do that electronically just to move ourselves along. That might work, too.

The Chair: The steering committee will take note and we'll deal with it.

Le sénateur Massicotte : J'apporterais une légère nuance. La question était utile pour obtenir l'information, mais la notion d'indépendance est plutôt complexe. Il revient au comité de décider comment aborder la question, mais de tous les enjeux en suspens, c'est probablement l'enjeu le plus important et le plus fondamental; c'est un enjeu très important dont il faut traiter incessamment. S'il le souhaite, le comité pourrait nous demander, à Stephen et à moi... Quelqu'un devrait étudier la question de façon plus approfondie et présenter des recommandations plus sérieuses sur la marche à suivre à cet égard. Autrement dit, quelqu'un doit consacrer plus de temps aux questions liées au financement, aux comités et aux mesures législatives, puis présenter des solutions quelconques auxquelles le comité pourra répondre.

Ma recommandation serait de procéder par l'intermédiaire d'un sous-comité, car il y a beaucoup de travail à faire. Le sous-comité pourrait diffuser un questionnaire ou, à tout le moins, rencontrer tous ceux qui ont une opinion sur le sujet, puis présenter des recommandations représentant un consensus.

La sénatrice Cools : Dans le vocabulaire parlementaire — la terminologie parlementaire —, on entend par indépendant quelqu'un qui n'est pas un ministre.

Le sénateur Massicotte : Sans appartenance politique.

La sénatrice Cools : Non; cela n'avait rien à voir avec l'appartenance politique. Le terme « indépendant » servait autrefois à décrire les parlementaires qui ne faisaient pas partie du Cabinet, c'est-à-dire ceux qui n'étaient pas ministres, car seuls les ministres sont tenus — sous peine de sanctions, peut-être, autrefois — d'appuyer le gouvernement. Les autres parlementaires, qu'on appelait autrefois les « indépendants », sont libres de voter comme bon leur semble. C'est pour cette raison que les Britanniques utilisent encore aujourd'hui *cross-benchers*, « apostats », au lieu du terme « indépendant ».

Sachons que nous devons un moment donné revenir aux définitions initiales sous-jacentes à ces questions, sans quoi nous serons totalement perdus.

Le président : J'en prends bonne note.

La sénatrice Cools : Merci. C'était un rappel au Règlement d'ordre mineur.

La sénatrice McCoy : Nous devrions peut-être en discuter à huis clos, parce que d'autres personnes veulent avoir l'occasion de poser des questions et il ne nous reste que trois quarts d'heure. Nous pourrions toutefois utiliser une variation, dans un questionnaire, ne serait-ce que pour avoir l'avis de tout le monde, traiter simplement des points qui font consensus et voir si un consensus se dégage pour ces autres points. On pourrait procéder par voie électronique de façon à pouvoir progresser. Cela pourrait aussi être une solution.

Le président : Le comité directeur en prendra note et examinera la question.

Senator Stewart Olsen: I was thinking about a questionnaire myself because of the changes that have already happened.

I note in your survey that particular attention was touched on but not really paid attention to and that is the reason we're actually here. We have two reasons why we're here and it's evolved over time, so I think this committee has to look at whether we want to keep the evolution or do we want to go back to what we're actually here for and that's review of legislation and representing our regions.

The founding fathers established the Senate as a sop to the Atlantic Provinces, who were losing all their power and giving this great deal of power to Ontario and Quebec. That's what was really happening there. So do we want to move on from there? We've got to make a decision on that because I see all of this as everyone pursuing their own special interest and it costs a lot of money and we have no consensus. Someone may say, "My particular interest is service dogs. I could travel everywhere in this country because that's my particular interest." It's also a partisan interest, and you didn't deal with the special interest stuff at all.

I think Quebec tried to do it quite well when they assigned senators to come from senatorial districts. And in New Brunswick we do it quite well because luckily we're from a different part and we've all kind of fit into those areas. But I think that is something on which we're going to have to come to some conclusion because the general public in Atlantic Canada thinks that we are here to bolster our presence in Ottawa. They probably don't think that in the rest of Canada but that's what they think at home. And the other thing, of course, is to review legislation.

I think we're going to have to tackle that as our actual job description and if we don't get a job description all the new senators coming in will just develop whatever because that's what happens. Intelligent, good people are appointed here and there is no job description or nobody tells you "This is what you do," or "This is what you don't do." They make their own decisions as to what they're going to pursue and I'm not sure that's what the intent was.

Senator Massicotte: On the special projects — and I'm not sure of the right name — we had a discussion privately on what to do with this thing. It's a big issue. If you look at Justice Binnie's report from earlier this week, he raises that. It's a bit vague because there are contradictions about the letters given out and what our rule book says. We have concluded it was not in our mandate and it should be in the mandate of Internal because the big issue is not doing it but who pays for it. It's an outside issue that somebody has to deal with and I suspect Internal is the best place to deal with it, but it's a big issue.

La sénatrice Stewart Olsen : J'ai aussi pensé à un questionnaire en raison des changements qui ont déjà été apportés.

Je constate que cet aspect précis a été abordé dans votre sondage, mais qu'on n'y a pas vraiment porté attention, et c'est la raison pour laquelle nous sommes ici, en fait. Nous sommes ici pour deux raisons et cela a évolué au fil du temps. Par conséquent, je pense que le comité doit chercher à savoir s'il convient de maintenir les choses en l'état où elles ont évolué ou s'il convient de revenir à notre mandat, qui est d'examiner les lois et de représenter nos régions respectives.

Les Pères de la Confédération ont créé le Sénat pour amadouer les provinces de l'Atlantique, qui perdaient tous leurs pouvoirs et accordaient des pouvoirs considérables à l'Ontario et au Québec. C'est essentiellement ce qui s'est passé. Donc, voulons-nous en faire un point de départ? Nous devons prendre une décision à ce sujet, car ce que je constate, c'est que tout le monde se concentre sur ses propres intérêts particuliers; cela coûte très cher et nous n'avons aucun consensus. Une personne pourrait dire qu'elle porte un intérêt particulier aux chiens d'assistance et pourrait par conséquent parcourir le pays pour en faire la promotion. C'est aussi une question d'intérêts partisans; vous n'avez pas abordé la question des intérêts particuliers.

À mon avis, le Québec a agi de façon plutôt adéquate lorsqu'il a décidé que les sénateurs viendraient de districts sénatoriaux. Au Nouveau-Brunswick, nous réussissons assez bien parce que nous venons d'une partie distincte, heureusement, et nous sommes en quelque sorte répartis dans ces régions. Je pense toutefois qu'il s'agit d'un aspect pour lequel nous devons parvenir à une conclusion, parce qu'au Canada atlantique, le public croit que nous sommes ici pour renforcer la présence de la région à Ottawa. On n'a probablement pas le même point de vue dans le reste du Canada, mais c'est ce que pensent les gens de ma région. L'autre aspect, évidemment, est d'examiner les lois.

Je pense que cet aspect doit être traité dans notre description de tâches, sans quoi tous les nouveaux sénateurs qui seront nommés feront ce qu'ils voudront, car c'est ce qu'on voit actuellement. Des gens intelligents, des gens de bien sont nommés au Sénat, mais il n'y a aucune description de tâches. Personne n'indique aux gens ce qu'ils peuvent faire ou non; ils prennent donc leurs propres décisions quant à leurs activités, je ne suis pas certaine que c'était là l'intention au départ.

Le sénateur Massicotte : Quant aux projets spéciaux — je ne connais pas le terme exact —, nous avons discuté en privé des mesures à prendre à cet égard. C'est un enjeu important. Le juge Binnie a soulevé la question dans le rapport qu'il a présenté plus tôt cette semaine. C'est un peu vague en raison des différences entre les lettres qui ont été distribuées et le *Règlement du Sénat*. Nous avons conclu que cela ne faisait pas partie de notre mandat et que cela devrait relever du mandat du comité de la régie interne parce que l'enjeu principal n'est pas de savoir qui le fait, mais plutôt de savoir qui en assume les coûts. C'est un enjeu distinct,

Senator Stewart Olsen: But this committee should have some recommendation to take forward to Internal because I don't think Internal should be tasked with doing stuff like this.

[Translation]

Senator Bellemare: I will continue in the same vein as Senator Stewart Olson. I think she raised a fundamental point, that of our job description. We have a job to do, which is to modernize our institution, and we don't have a lot of time. We also have to think about how to get there. I am wondering about the practical side.

[English]

Maybe we could start with this report and go along and take different points, like the job description and the mandate of the Senate. Maybe we could tackle it here and invite people, if necessary, to help us.

In organizing our work, we have something here that has been started. The question of independent senators I think is an important question and it will need to be resolved because of all the new senators that will be appointed. Everything is interrelated, and my answer as to why we don't have a job description is probably because it was easier that way. We were asked to vote for government bills without party lines and whips and everything.

If we don't want to go that route anymore and we really want to focus on what we are supposed to be doing, I think we should concentrate on the issues here. We have an outline. It's not perfect, but people started with it in October and have answered questions. Maybe we should at least try to discuss amongst ourselves whether or not we agree with all those issues. Should we pursue some research and invite people? We know we will have a session with Lord Hope. We know that the question of independent senators will be addressed at that time.

So I think it's important that we focus on results from the committee and maybe we should start from here. That's my comment.

The Chair: Thank you. Look, we may have to leave here. We all want to be in the Senate from the beginning. I understand it will be a very short session.

Senator Cools: Today the Senate is sitting for five minutes at 1:30.

Senator Massicotte: Two o'clock.

mais important dont il faut traiter, et je dirais que le Comité de la régie interne est le mieux placé pour le faire.

La sénatrice Stewart Olsen : Cependant, ce comité devrait avoir une recommandation quelconque à présenter au comité de la régie interne, car j'estime que les choses de ce genre ne devraient pas relever du comité de la régie interne.

[Français]

La sénatrice Bellemare : Je vais poursuivre dans la veine que la sénatrice Stewart Olsen. Je crois qu'elle soulève un point fondamental, celui de notre description de tâches. Nous avons une tâche à remplir, qui est celle de nous moderniser, et nous n'avons pas beaucoup de temps. Il y a aussi la question à savoir comment nous allons y arriver. Or, je m'interroge sur le côté pragmatique.

[Traduction]

Nous pourrions peut-être commencer ce rapport et voir où cela nous mène tout en traitant de divers points, comme la description de tâches et le mandat du Sénat. Nous pourrions traiter de ces questions ici et inviter des gens à nous aider, si nécessaire.

En ce qui concerne l'organisation de notre travail, nous avons déjà commencé quelque chose. À mon avis, la question des sénateurs indépendants est un enjeu important qu'il faudra régler, étant donné que de nouveaux sénateurs seront nommés. Tout est interrelié. Je dirais que la raison pour laquelle nous n'avons pas une description de tâches, c'est qu'il était probablement plus facile de procéder ainsi. On nous demandait de nous prononcer sur des projets de loi émanant du gouvernement en faisant abstraction des allégeances politiques, des whips et de tout le reste.

Si nous choisissons de ne plus procéder de cette manière et de nous concentrer sur le rôle que nous sommes censés jouer, je pense que nous devrions nous concentrer sur les enjeux dont nous sommes saisis. Nous avons une ébauche, qui n'est pas parfaite, mais cela a commencé au mois d'octobre et les gens ont répondu à des questions. Nous pourrions à tout le moins essayer d'en discuter entre nous pour savoir s'il y a consensus ou non par rapport à tous ces enjeux. Devrions-nous faire une étude et inviter des gens à témoigner? Nous savons que nous accueillerons lord Hope au cours d'une de nos séances et que nous aurons alors l'occasion de discuter de la question des sénateurs indépendants.

Je pense donc qu'il est important de nous concentrer sur les résultats des travaux du comité et d'en faire notre point de départ. C'était mes observations.

Le président : Merci. Écoutez, nous devons bientôt lever la séance. Nous voulons tous être à la Chambre du Sénat dès le début. Je crois comprendre que la séance sera très courte.

La sénatrice Cools : Aujourd'hui, le Sénat siège pour cinq minutes à compter de 13 h 30.

Le sénateur Massicotte : À compter de 14 heures.

The Chair: Two o'clock. We should try to wrap up here by 10 minutes to. I want to get succinct questions and answers, please.

Senator Cools: Colleagues, thank you very much for all your work. I have a question that I would like to put to you. It's a matter that has concerned me very deeply, because I thought that those events constituted contrary principles and actions to anything the Senate was ever constituted to do. I am speaking in particular of the audit by the Auditor General of Canada, which took thousands of hours, in the Auditor General's words, of each individual senator's time for two years.

You seem to have looked at the human behaviour of senators, but that's the whole thing about these kinds of surveys that you do, they are largely speaking to human behaviour.

Can you explain to me or have you considered why it is and how it could be that very intelligent people, wonderful people — senators — voted to bring the Auditor General in to the Senate to do an audit — he said it was a performance audit, and Senator LeBreton said it was a comprehensive audit. I wonder if you could help me in your knowledge of human behaviour, especially senators' behaviour, how such a heretical thing could happen, if not an apostasy.

Senator Massicotte: It's such an easy question, I'll let Stephen handle.

Senator Greene: I guess it's in the vein of it felt like the right thing to do at the time.

Senator Cools: But I don't believe that.

Senator Greene: Well, I don't know. In the end, the Prime Minister said that it's worth the money in the long run because it provides a basis for the Senate to go forward, and it reassures the public that there isn't more to expose, et cetera.

On that basis, I agree it was costly in time and effort for all of us, but in the end — the mechanics of it might not have been the way we would have preferred it, but I think that it was a good idea at the time and it looks like a good idea now.

Senator Cools: I have another question. How is it possible, then, that you and some senators can draw those conclusions in view of the fact that in the Auditor General Act he's what we call a "statutory officer." All that nonsense about him being an officer of Parliament, no such animal exists.

Le président : À 14 heures. Nous devrions essayer de terminer d'ici 13 h 50. Je vous demande d'être brefs dans vos questions et vos réponses, s'il vous plaît.

La sénatrice Cools : Chers collègues, je vous remercie de votre travail. J'ai une question pour vous. Elle porte sur une question qui me préoccupe beaucoup, car j'estime que ces événements découlent de principes et de mesures qui sont contraires à tout ce pour quoi le Sénat a été créé. Je parle plus précisément de la vérification menée par le vérificateur général du Canada qui a nécessité, pour reprendre les propos du vérificateur général, des milliers d'heures du temps de chacun des sénateurs sur une période de deux ans.

Vous semblez vous être penchés sur le comportement des sénateurs, mais c'est là le nœud du problème pour les sondages que vous menez : ils portent principalement sur les comportements humains.

Pouvez-vous m'expliquer, si vous avez réfléchi à la question, pourquoi et comment des gens très intelligents, des gens formidables — les sénateurs — ont-ils appuyé l'idée d'inviter le vérificateur général à faire une vérification au Sénat? Le vérificateur a indiqué qu'il s'agissait d'une vérification du rendement, tandis que la sénatrice LeBreton était d'avis qu'il s'agissait d'une vérification exhaustive. Je me demande si vous pourriez m'aider, à l'aide de vos connaissances des comportements humains, en particulier ceux des sénateurs, à comprendre comment une telle hérésie a pu se produire, si ce n'est pas une apostasie.

Le sénateur Massicotte : La question est si facile que je vais laisser Stephen y répondre.

Le sénateur Greene : Fondamentalement, je crois que c'était la chose à faire à l'époque.

La sénatrice Cools : Mais je ne le crois pas.

Le sénateur Greene : Eh bien, je ne sais pas. En fin de compte, le premier ministre a indiqué que c'était une dépense judicieuse à long terme, car cela constituait une base sur laquelle le Sénat pourrait s'appuyer pour aller de l'avant, et que cela contribuerait à assurer à la population qu'il n'y aurait pas d'autres cas, et cetera.

Cela dit, je conviens que cela a été un exercice coûteux en temps et en efforts pour nous tous, mais en fin de compte, même si le processus ne s'est pas toujours déroulé comme nous l'aurions souhaité, je pense que c'était une bonne idée à l'époque et qu'elle semble toujours bonne aujourd'hui.

La sénatrice Cools : J'ai une autre question. Dans ce cas, comment est-il possible que vous et d'autres sénateurs en arriviez à ces conclusions étant donné que selon la Loi sur le vérificateur général, le vérificateur général est ce qu'on appelle un « titulaire d'une charge créée par la loi »? On entend toutes sortes de balivernes selon lesquelles il serait un haut fonctionnaire du Parlement, alors que ce n'est pas le cas.

The fact of the matter is that his statute grants him no power whatsoever to do this. It was contrary to his act, and the only body that he is supposed to report to is the House of Commons. So I would like that squared off in respect of the Constitution of this country and the constitutional principles that created the Auditor General in the first place.

And that report, I don't mind saying it on the record, was a nasty attack on many innocent, hard-working, good, long-serving senators, and it's a disgrace and it's a pox on the Office of the Auditor General. If you want, I can say more.

Senator Greene: If we want to go further with this question —

The Chair: Stephen, I really want to go on.

Senator Cools: We are looking for this new Senate, and we let that happen.

The Chair: I appreciate that, and it has been noted.

Senator McIntyre: Thank you, gentlemen, for your presentation and your excellent work. I have no intention of echoing all the comments that have been made. I found the comments not only interesting but very valuable.

This is only our second meeting. Well, I have a feeling that we are moving in the right direction.

That said, as a committee, without minimizing the suggestions that have been made, I think we should give serious consideration to Senator Joyal's recommendation and this whole issue of the Crown prerogative remaining intact. That's all I have to say for now. Thank you.

Senator Cools: It has to remain intact. That's the nature of prerogative.

Senator Tannas: A couple of things. First, I wanted to go back to Senator Stewart Olsen's comments around a job description. I wholeheartedly agree. We are not going to get unanimous consensus on a job description, but I think we need to seek majority consensus on one and drive towards it. The idea that we can all self-style ourselves and spend taxpayers' money is 19th and 20th century thinking, and we can't do it. So at some point I think this committee will have to step forward on that, and I think the mission statement will help. Mission statement first, then job description from the mission statement, I think.

Again, Senator Massicotte, you mentioned Justice Binnie had some excellent comments in support of this idea of other interests besides legislative and so on that supports what we're doing in the mission statement without it getting crazy.

Le nœud du problème, c'est que son statut ne lui accorde aucun pouvoir que ce soit pour agir ainsi. C'était contraire à la loi à laquelle il est assujéti; le seul organisme auquel il est tenu de faire rapport est la Chambre des communes. J'aimerais donc que l'on compare cela à la Constitution canadienne et aux principes constitutionnels qui sous-tendent la création du poste de vérificateur général.

Et je n'ai aucune réticence à dire publiquement que ce rapport était une charge disgracieuse contre de nombreux sénateurs innocents, travaillants et compétents, dont certains ont de longs états de service; c'est une honte et cela porte ombrage au Bureau du vérificateur général. Je peux continuer, si vous voulez.

Le sénateur Greene : Si nous voulons discuter davantage de cette question...

Le président : Stephen, j'aimerais vraiment poursuivre.

La sénatrice Cools : Nous cherchons à moderniser le Sénat, et nous acceptons de telles choses.

Le président : Je comprends votre commentaire, et j'en ai pris note.

Le sénateur McIntyre : Messieurs, je vous remercie de votre exposé et de votre excellent travail. Je n'ai pas l'intention de faire écho à tous les commentaires qui ont été faits. J'ai trouvé qu'ils étaient à la fois intéressants et fort utiles.

Nous n'en sommes qu'à notre deuxième réunion. J'ai le sentiment que nous allons dans la bonne direction.

Cela dit, sans vouloir minimiser les propositions qui ont été faites, je pense que le comité devrait étudier sérieusement la recommandation du sénateur Joyal et la question du maintien de la prérogative de la Couronne. C'est tout ce que j'ai à dire pour le moment. Merci.

La sénatrice Cools : Elle doit être maintenue. C'est la nature même d'une prérogative.

Le sénateur Tannas : J'ai deux ou trois commentaires. Premièrement, je voulais revenir aux propos de la sénatrice Stewart Olsen concernant la description de tâches. Je suis tout à fait d'accord là-dessus. Cette description de tâches ne fera sans doute pas l'unanimité, mais je pense que nous devons chercher une solution qui convient à la majorité et aller de l'avant. L'idée selon laquelle nous pouvons décider de nous-mêmes de nos activités et de la façon de dépenser l'argent des contribuables est une façon de penser digne des XIX^e et XX^e siècles; nous ne pouvons agir ainsi. Je pense donc que le comité devra se pencher sur la question un moment donné, et que l'énoncé de mission sera utile. Je crois qu'il faut commencer par l'énoncé de mission, puis passer à la description de tâches qui en découle.

Encore une fois, sénateur Massicotte, vous avez indiqué que le juge Binnie a fait d'excellents commentaires pour appuyer l'idée d'inclure d'autres intérêts que les questions législatives dans notre énoncé de mission sans que la situation devienne chaotique.

A question for you gentlemen: Given the change in the dynamic, we did not see a potential majority of unaligned senators presiding over the Senate a year ago. We didn't see it coming. I think we all see it coming now. This idea of committee selection and the clinging of some to the status quo, and the train that will hit that wish, when the majority sit as independents — just the impracticality of it all and pretending independent, unaligned people don't exist and therefore can't populate committees in some pro rata fashion.

We weren't thinking about it then, but I'm wondering if one of the ways in which we could parse the situation as it is, and as it will become, is to have a complete election of all committee members and all committee chairs; however, any political party could opt out of that on a pro rata basis. So now you have created the opportunity for parties, if that's the wish of the caucus, to do what they have always done, but for everybody else, there would be the opportunity to participate.

Obviously we'll have to put in some kind of a mechanism that allows us to enforce discipline of attendance, participation and all those kinds of things, but it would be to opt out rather than something where we're talking about leaving this all in the hands of party leaders to give us the guidelines. I'm convinced, now more than ever, that we won't get guidelines from party leaders and that would be the mechanism for delay. I would be interested in your comments on all of that.

Senator Massicotte: This is a very important issue. Things have changed from the time we met in October. I think the solution will be in two steps. The eventual step, if we ever get there, is that there are no whipped votes. If everybody is free to vote as they wish, it will not matter very much who is chair and deputy chair of every committee. It will not matter very much that for every committee we have, there are members there to defend our party position. Eventually it may not matter. But for some people in the current Senate, it does matter, and they want to have some sense of discipline or influence on their vote.

I must say — I don't think I'm speaking out of school — every leader today, including all parties, suggests there is no whipping at all of votes. The argument is being made that we just convince them what the right decision is, based upon their thought process. Irrespective, there is no whipping.

Some say they are not being whipped or under any strong influence of how they should vote, and that it should be just democratic. In other words, for the Selection Committee, the chairs and deputy chairs should always be elected by the committee members. But if you remember the process we followed, the first resolution from that subcommittee re this matter did not have the words “guidelines by the leadership.”

J'ai une question pour vous, messieurs. La dynamique a changé; il y a un an, nous n'avions pas prévu qu'une majorité de sénateurs indépendants puisse diriger le Sénat. Nous ne l'avions pas prévu. Je pense que nous sommes tous conscients de ce qui nous attend. L'idée d'un comité de sélection et le fait que certains tiennent absolument au maintien du statu quo, un souhait qui est voué à l'échec parce que la majorité est formée de sénateurs indépendants... Cela n'a rien de réaliste; des gens indépendants et sans allégeance politique, cela n'existe pas. Par conséquent, il ne sera pas possible de former des comités selon une méthode proportionnelle.

Nous ne l'avions pas envisagé à ce moment-là, mais je me demande si l'une des façons d'analyser la situation actuelle — et la situation future — ne serait pas d'élire la totalité des membres et les présidents des comités, en accordant toutefois un droit de retrait proportionnel à tout parti politique. Ainsi, les partis pourraient fonctionner comme ils l'ont toujours fait, si leurs caucus respectifs le souhaitent, mais tous les autres auraient l'occasion de participer.

Nous devons manifestement mettre en place un mécanisme quelconque qui nous permettra de prendre des sanctions disciplinaires pour les questions liées aux présences, à la participation et à ce genre de choses, mais il y aurait un droit de retrait plutôt qu'une solution pour laquelle on propose que les lignes directrices relèvent des leaders de parti. Je suis plus que jamais convaincu que nous n'aurons pas de directives des leaders de partis et que cela pourrait entraîner des retards. J'aimerais avoir vos commentaires sur tous ces aspects.

Le sénateur Massicotte : C'est un enjeu très important. La donne a changé depuis notre réunion d'octobre. À mon avis, la solution se fera en deux étapes. L'objectif ultime, si nous y parvenons un jour, est d'éliminer les votes selon la ligne de parti. Si tout le monde est libre de voter comme bon lui semble, la question de savoir qui assurera la présidence et la vice-présidence des divers comités n'aura plus beaucoup d'importance. Il ne sera pas très important que chaque comité compte des membres prêts à défendre la position de leurs partis respectifs. Cela pourrait être sans importance, un jour. Toutefois, c'est important pour certaines personnes qui siègent au Sénat actuel, et elles tiennent à ce que leur vote soit soumis à une certaine discipline, à une certaine influence.

Je ne crois pas me tromper en disant que les dirigeants actuels de tous les partis sous-tiennent que les votes ne sont aucunement soumis à la discipline de parti. Nous faisons valoir que nous convainquons tout simplement les gens de la bonne décision et qu'ils y réfléchissent. Peu importe, les votes ne sont pas soumis à la discipline de parti.

Un jour, les sénateurs ne seront pas soumis à la discipline de parti, à savoir qu'une grande influence ne sera pas exercée sur eux quant à leur vote; cela devrait être purement démocratique. Autrement dit, en ce qui concerne le Comité de sélection, les présidents et les vice-présidents devraient toujours être élus par les membres du comité. Cependant, si vous vous souvenez du processus que nous avons suivi, la première résolution de ce

Then people suggested we have a problem, because how do we make sure that two thirds of senators on a committee are Conservatives? How do we make sure it represents the proportionality of the senators?

We couldn't find the right words, so we said we will let the leaders come up with a structure. They don't have any influence over who gets voted in and so on — it's always senators voting — but some structure whereby they can satisfy that pro rata or proportionate need.

I think that is the first step. I think you need to maintain some form of structure because for some people it's still important.

For instance, you have a committee of three. Let's say they are all independents or they are all independent Liberals. Some people would not think that is fair, that it should be pro rata.

I think for a while you need the pro rata. Maybe a year or two from now we can revisit it and remove any structure whatsoever, free votes, but I think at this point it's premature.

Senator Tannas: For the recommendation as it exists today, you would put in guidelines around pro-rated representation as determined by leaders; is that right?

Senator Greene: Pro rata guidelines to reflect what the chamber represents, that's what you mean, basically.

Senator McCoy: And also the monopoly decision.

Senator Greene: You could have a situation in which, say, the independents wish to vote and the Conservatives, let's say, wish to appoint.

Senator Massicotte: It will be of that party. It will be of that grouping.

Senator Bellemare: Definitely change the wording.

Senator Greene: That might be a step we have to go through. I don't think I like it, but it's a step we might have to go through.

Senator Massicotte: Before you deal with that, I think it would be useful if we consider how we deal with cross-benchers or independents. I think you have to come to some principles in terms of how you want these people treated, and then you make amendments to the recommendations. What you basically have to say is: How should the independents be treated? I think they should be treated equally. Their funding should be equal, as well as their rights to participation. I think you have to have consensus on that before you interpret broadly.

sous-comité relativement à cette question ne disait pas « lignes directrices des dirigeants ». Ensuite, les gens ont prétendu que nous avons un problème, parce qu'ils se demandaient comment nous nous y prendrions pour nous assurer que les deux tiers des sénateurs d'un comité sont conservateurs. Comment nous assurons-nous que cela reflète proportionnellement la composition du Sénat?

Nous n'arrivions pas à trouver les mots justes; nous avons donc dit que nous laisserions les dirigeants convenir d'une structure. Par exemple, ils n'ont aucune influence sur les sénateurs qui seront élus — il y a toujours des votes —, mais ils élaborent une structure pour s'assurer que c'est proportionnel.

Je crois que c'est la première étape. Il faut conserver cette structure ou avoir une certaine forme de structure en place, parce que c'est encore important pour certaines personnes.

Par exemple, si nous avons un comité de trois sénateurs indépendants ou libéraux indépendants, certains diront que ce n'est pas juste et que cela devrait être proportionnel.

Je crois que nous avons besoin de cet aspect durant un certain temps. Nous pourrions examiner de nouveau la question dans un an ou deux et nous départir de toute structure et tenir des votes libres, mais je crois que c'est un peu prématuré pour l'instant.

Le sénateur Tannas : Au sujet de la recommandation sous sa forme actuelle, nous inclurions des lignes directrices concernant la représentation proportionnelle, selon ce que détermineraient les dirigeants. Est-ce exact?

Le sénateur Greene : Ce seraient des lignes directrices sur la proportionnalité pour refléter la composition du Sénat. C'est en gros ce que cela signifie.

La sénatrice McCoy : Et aussi la décision relative au monopole.

Le sénateur Greene : Par exemple, nous pourrions avoir une situation où les indépendants souhaitent qu'il y ait un vote, tandis que les conservateurs souhaitent que les personnes soient nommées.

Le sénateur Massicotte : Ce sera de ce parti ou de ce groupe.

La sénatrice Bellemare : Il faut sans aucun doute le reformuler autrement.

Le sénateur Greene : Nous devons peut-être passer par là. Cela ne me plaît pas, mais nous devons peut-être passer par là.

Le sénateur Massicotte : Avant de nous pencher sur cette question, je crois qu'il serait utile de nous demander comment gérer la question des indépendants. Je crois que nous devons nous entendre sur certains principes quant à la manière de le faire; nous pourrions ensuite modifier les recommandations. Nous devons en gros déterminer la façon dont les indépendants devraient être traités. Je crois que nous devrions les traiter de la même manière que les autres. Leur financement et leurs droits de participer devraient être les mêmes. Je crois que nous devons nous entendre sur cette question avant de l'examiner plus en détail.

Senator McCoy: They are not there yet, but they are getting there.

Senator Eggleton: Thanks to both of you for your presentation and all your hard work on this. I participated in the session just after the election. There are some very good ideas that have come out of it. Some are pretty straightforward but can make the whole place look more efficient and effective if we modernized, if we adopted some of them very quickly.

I think the two that need a lot more deep digging are the committee membership and chairs, how that selection is done, and also the Speaker selection. I concur with what Senator Joyal says about a system that would work under the current composition, but we're in a state of evolution. By the time the next Speaker gets appointed, maybe that won't be as relevant. Maybe some other formula would be relevant for the Speaker, or maybe some other formula would be relevant for the committee membership and the chairs. It's quite possible that, by the end of this Parliament, the majority of the Senate could be independents, depending on how you qualify a Liberal these days. We're never quite sure ourselves what we are, except in our philosophy.

Senator Joyal: I thought you were ex-mayor of Toronto.

Senator Eggleton: I know I'm a small "L" liberal to the core.

Anyway, the situation is changing; it's evolving. We have to determine what might work in the current term but be flexible enough so it can be adaptable into the long term.

I want to ask you a question about the very first recommendation that came from the committee, and I think it got general acceptance. Draft mission and purpose, sober second thought, the studies that go on in committees, and these different perspectives some of us take on issues such as the Constitution, and other people have other issues that they are particularly good at, are very interested in and that are helpful to the whole process.

The one thing that didn't get mentioned here is holding the government to account. Is that necessarily part of the Senate's responsibility? We have had some senators not too long ago get up in the chamber and say that we need to hold the government to account. I heard them say that, very loudly and very clearly. I don't personally think so. Nevertheless, what do you think about this?

Senator Greene: My own view on this is that, as far as the Senate is concerned, the only place where our activity should loosely fall under the phrase "hold the government to account" is through our review of legislation. That's all.

La sénatrice McCoy : Ce n'est pas encore le cas, mais nous y sommes presque.

Le sénateur Eggleton : Je vous remercie tous les deux de votre exposé et de votre excellent travail dans ce dossier. J'ai participé aux séances de travail qui ont eu lieu immédiatement après les élections. De très bonnes idées en ont découlé. Certaines sont assez simples, mais le Sénat pourrait sembler plus efficace si nous le modernisons ou si nous en adoptons très rapidement quelques-unes.

Je crois que les deux idées qui méritent des études approfondies concernent la sélection des membres et des présidents des comités et du Président. Je suis d'accord avec ce qu'a dit le sénateur Joyal au sujet d'un système qui fonctionnerait avec la composition actuelle, mais nous sommes en pleine évolution. D'ici la nomination du prochain Président, ce ne sera peut-être plus aussi pertinent que ce l'est maintenant. D'autres formules pourraient être plus pertinentes dans le cas du Président ou des membres et des présidents des comités. Il est fort possible que d'ici la fin de la présente législature les sénateurs indépendants soient majoritaires au Sénat, selon le qualificatif que vous attribuez à un libéral ces jours-ci. Nous ne sommes jamais vraiment certains nous-mêmes de ce que nous sommes, mais nous sommes certains de notre philosophie.

Le sénateur Joyal : Je croyais que vous étiez un ancien maire de Toronto.

Le sénateur Eggleton : Je sais que je suis libéral, avec une minuscule, au fond de moi.

Cela importe peu, parce que la situation change; elle évolue. Nous devons déterminer ce qui pourrait fonctionner pour le moment présent, mais cela doit être flexible en vue de pouvoir l'adapter à long terme.

J'aimerais vous poser une question concernant la toute première recommandation émanant du comité, et je crois qu'elle a été acceptée dans l'ensemble. Cela concerne le projet d'énoncé de mission, le second regard objectif, les études réalisées par les comités et les différentes perspectives que nous apportons sur divers aspects, comme la Constitution; certains sont particulièrement doués dans des domaines, tandis que d'autres s'intéressent grandement à des sujets; des sénateurs soulèvent des questions utiles à l'ensemble du processus.

Il y a un aspect qui n'a pas été mentionné, et c'est de demander des comptes au gouvernement. Cela fait-il nécessairement partie de la responsabilité du Sénat? Des sénateurs ont pris la parole au Sénat il y a peu de temps pour dire qu'il faut demander des comptes au gouvernement. Je les ai entendus le réclamer haut et fort. Ce n'est pas mon opinion. Néanmoins, qu'en pensez-vous?

Le sénateur Greene : Pour ce qui est du Sénat, je suis d'avis que l'examen des projets de loi est la seule occasion où nos travaux visent au sens large à « demander des comptes au gouvernement ». C'est tout.

Senator Massicotte: I'll add my two cents. I'm not an expert, and I would ask Senator Joyal's opinion. But from the readings of experts that I've done, it's not our place in the Senate to hold the government to account. That is the role of the House of Commons. We are not a confidence chamber. I'm just repeating what I read from all these experts. Senator Joyal has intimate knowledge of this issue. Could we have your opinion?

Senator Joyal: Thank you. I know there are other senators who want to ask questions, and I would certainly not want to impinge on their time, taking into account that it's already 20 to 2. However, it is an issue that we might raise. This is not a way for me to get out of it. I do have an opinion on it.

That issue was raised at the symposium. When we have the next panel here, we might keep that as the first question to ask them. Of course, I can participate in that discussion, but I would prefer, Mr. Chair, that you tour around the table. Thank you for "*la perche tendue*," but I think it would be preferable.

[*Translation*]

Senator Tardif: I will put a quick question to the two members and then comment on something that was said. I want to start by thanking you and congratulating you. I was also in attendance at the October meeting, where I was able to see the excellent work that has been done. I think we came to a consensus on some of the recommendations.

That said, only 28 questionnaires were filled out, and that accounts for about 25 per cent of respondents. Do you feel that the recommendations, on which those who filled out the questionnaire came to a consensus, would also get the support of other senators who did not fill out the questionnaire? In other words, would the other 75 per cent of senators agree with the 25 per cent who filled out the questionnaire on all the recommendations for which there was consensus?

I would also like to comment on the job description. Talking about job descriptions makes me pretty nervous because, when we talk about the role of senators — which is covered in the Canadian Constitution and the recent ruling of the Supreme Court — I believe that it is somewhat defined. We are outlining our work when we talk about a legislative role, an investigative role, a representation role, either in the regions or for minority groups. When we try to go deeper in terms of job description, each of us interprets their role differently. It would be difficult to come up with a much more specific job description. That's my comment, and I leave you with the question I asked.

Le sénateur Massicotte : Je vais ajouter mon grain de sel. Je ne suis pas spécialiste, et j'aimerais demander l'opinion du sénateur Joyal. Cependant, selon mes lectures de ce qu'en disent des spécialistes, ce n'est pas notre responsabilité au Sénat de demander des comptes au gouvernement. C'est le rôle de la Chambre des communes. Le Sénat ne se prononce pas sur la confiance. Je répète seulement ce que des spécialistes en disent. Le sénateur Joyal connaît très bien le sujet. Pourrions-nous avoir votre opinion à ce sujet?

Le sénateur Joyal : Merci. Je sais que d'autres sénateurs aimeraient poser des questions, et je ne voudrais certainement pas empiéter sur leur temps, étant donné qu'il est déjà 13 h 40. Toutefois, c'est une question que nous pourrions examiner. Ce n'est pas une manière pour moi de me défilier. J'ai bel et bien une opinion sur la question.

Cet enjeu a été soulevé lors des séances de travail. Lorsque nous accueillerons le prochain panel devant le comité, nous pourrions lui poser cette question en premier. Je peux évidemment participer à cette discussion, mais je préférerais, monsieur le président, poursuivre le tour de table. Merci de la perche tendue, mais je crois que ce serait préférable de faire ainsi.

[*Français*]

La sénatrice Tardif : Je vais poser une brève question aux deux membres et ensuite apporter un commentaire sur une chose qui a été dite. D'abord, je tiens à vous remercier et à vous féliciter. J'étais également présente à la session du mois d'octobre, où j'ai pu constater l'excellent travail qui a été accompli. Je pense que nous sommes arrivés à un consensus sur certaines recommandations.

Cela dit, seuls 28 questionnaires ont été remplis, ce qui représente environ 25 p. 100 des répondants. Avez-vous le sentiment que les recommandations, qui ont fait l'objet d'un consensus chez ceux et celles qui ont répondu au questionnaire, susciteraient aussi l'engagement des autres sénateurs qui n'ont pas participé au questionnaire? Autrement dit, les autres 75 p. 100 de sénateurs seraient-ils d'accord avec les 25 p. 100 qui ont répondu au questionnaire sur l'ensemble des recommandations pour lesquelles nous avons obtenu un consensus?

D'autre part, j'aimerais faire un commentaire sur la description de tâches. Je deviens assez nerveuse lorsqu'il est question de description de tâches, car, lorsqu'on parle du rôle des sénateurs — dont traitent la Constitution du Canada et le jugement récent de la Cour suprême —, je crois qu'il est assez défini. Lorsqu'on parle d'un rôle législatif, d'un rôle d'enquête, d'un rôle de représentation, soit dans les régions ou pour les groupes minoritaires, on trace alors les grandes lignes de notre travail. Lorsqu'on essaie de décrire davantage la description de tâches, chacun de nous interprète son rôle de façon différente. Il serait difficile d'arriver à une description de tâches beaucoup plus précise. C'est mon commentaire, et je vous laisse avec la question que je vous ai posée.

[English]

Senator Greene: I quarrel a little with your 25 per cent because it wasn't out of 105. Only 82 senators at the time were available to be part of the session, so that's more like one third.

Senator Tannas: Did 40 senators respond to your questionnaire?

Senator Greene: We had 28 respond and 40 attend. Of the attendees, and I don't know the party breakdown of the 28 responses, we had over one third of the Conservative caucus and over one half of the Liberal caucus. It was very representative at the time. But the times have changed and so I think the results would be a little more towards the direction of change in a broad number of areas. If the questionnaire were put today, we would have an even greater participation in it. It was difficult then for some people to answer the question.

First, I don't know if everybody trusted Paul and me. There was that issue. Second, we were in the middle of an election, when partisan feelings were high. Some people decided almost as a group not to participate. There were various pressures like that not to participate. Still, many people did participate.

Today, all those pressures are gone.

Senator Tardif: Was there a sense that we would move on some of the recommendations where there's buy-in?

Senator Greene: In my opinion, yes.

Senator Massicotte: When we left the three-day session, we asked everybody: What's the next step? What's the mandate? We agreed what we would do with the media. The next step is to meet individually with caucus leaders. We are not going to describe those meetings due to confidentiality. But both caucus leaders have since said publicly that they are in large agreement with the modernization of the Senate. It was a large, not total, approval of our recommendations without disclosing the minor stuff. There was very broad support.

Senator Joyal: I would propose to you an element of reflection in respect of partisanship in the Senate. I try to wrestle in my mind with the idea that in the extreme the Senate would be composed of 105 independent members. That seems to be the logic of the appointment as the course is now.

With what we know from our experiences past and present, what is the usefulness of party allegiance or party affiliation in the Senate? As much as I'm against the Liberal Party dictating to me how to vote and I have voted against the will of my party, I'm not shy about that. I speak at this stage on some issues when I could

[Traduction]

Le sénateur Greene : Je remets en cause votre 25 p. 100, parce qu'il n'y avait pas 105 sénateurs. Seulement 82 pouvaient participer aux séances; cela s'approche donc plus du tiers.

Le sénateur Tannas : Est-ce que 40 sénateurs ont répondu à votre questionnaire?

Le sénateur Greene : Nous avons reçu 28 réponses, et 40 sénateurs ont participé aux séances. Je ne connais pas la répartition entre les partis politiques des 28 réponses reçues, mais plus du tiers du caucus conservateur et plus de la moitié du caucus libéral étaient présents. C'était très représentatif à l'époque. Par contre, la donne a depuis changé, et je crois donc que les résultats pencheraient un peu plus du côté du changement dans un grand nombre de domaines. Si le questionnaire était distribué aujourd'hui, nous aurions un plus grand nombre de réponses. Il était difficile pour certains de répondre aux questions.

Premièrement, je ne sais pas si tout le monde nous faisait confiance, à Paul et à moi. Il y avait cet aspect. Deuxièmement, nous étions au beau milieu d'une élection générale, et les sentiments partisans étaient forts. Certains ont décidé presque d'un commun accord de ne pas y participer. D'autres exerçaient des pressions pour que les gens n'y participent pas. De nombreux sénateurs y ont tout de même participé.

Aujourd'hui, ces pressions se sont dissipées.

La sénatrice Tardif : Y avait-il un sentiment que nous donnerions suite à certaines des recommandations qui font l'unanimité?

Le sénateur Greene : À mon avis, oui.

Le sénateur Massicotte : À la fin des trois jours, nous avons demandé à tout le monde ce qu'étaient la prochaine étape et le mandat. Nous avons convenu de ce que nous ferions concernant les médias. La prochaine étape est de rencontrer individuellement les dirigeants des caucus. Nous ne ferons pas de commentaires concernant ces rencontres pour des raisons de confidentialité, mais les dirigeants des deux caucus ont depuis dit publiquement qu'ils étaient en gros d'accord avec la modernisation du Sénat. Ce n'est pas une approbation unilatérale. Ils approuvaient dans l'ensemble nos recommandations, sans en divulguer les détails. Nous avons reçu un très vaste appui.

Le sénateur Joyal : J'aimerais vous amener à réfléchir au sujet de la partisanerie au Sénat. J'essaye de m'imaginer que, dans un cas extrême, le Sénat pourrait être composé de 105 sénateurs indépendants. Cela semble être la logique utilisée actuellement en ce qui a trait aux nominations.

En nous fondant sur ce que nous avons appris de nos expériences passées et présentes, quelle est l'utilité de l'allégeance ou de l'affiliation politique au Sénat? Je suis contre l'idée que le Parti libéral me dise comment voter, et j'ai déjà été à l'encontre de la volonté de mon parti. Je ne m'en cache pas. Je

not follow the party line, if you want to put it in those terms. Although I can be against the party line, I can find some merit for party presence or a group of like-minded people under political affiliation in the Senate. I'll explain why.

The Westminster system is based on a government and a position. There is the government of the day and there is the government in waiting, which is the opposition. The government in waiting is serious about its decision, because it pretends to be the government one day. That maintains the balance in the existence of the system. The existence of parties is essential in terms of maintaining the principle of responsible government. If the government failed, there is immediately another group ready to form the government. That's the essence of the system.

In the Senate, as you properly stated, the government cannot fail. The government can lose a bill in the Senate but the government won't resign the next day. The principle of responsible government doesn't exist in the Senate. But what does exist in the Senate in terms of the presence of parties is the fact that a party of the day, minority or majority, in the Senate that has an interest in making the institution function properly, that is, maintaining the flow of debates and ensuring that party members are sufficient to maintain the debate. There is a whole set of rules to be followed in terms of Internal Economy, public integrity and ethics and so forth.

There is an institution in the Senate that is responsible for ensuring that on the day, those are all followed as an institution, as much as there is an opposition that might be the majority or the minority in the Senate with a similar kind of conscience or responsibility. The very moment you see that disappear totally, then there would simply be 105 individuals. If I am an individual in the Senate, where am I responsible for the whole institution? Where am I responsible for ensuring that there are enough members in daily attendance on the committee to be sure that the debates will take place and the credibility of the institution will be maintained?

As much as I was attracted to the idea of being more independent, I thought I was independent enough in my mind, even though I am a card-carrying party member. If we were to abolish the presence of all parties, which is essentially like-minded groups of people, who will be responsible for the whole of the institution at any time in its life? That's essentially my conundrum at this stage.

As much as I am in support of an independent group of senators being organized and taking part in the manning of committees and the debates, they vote in elections, read the papers, and follow the news. They have an idea about decisions on issues of the day, international, national, regional and local. The Senate is an institution and there has to be responsibility somewhere for the smooth working of the institution and the maintenance of its credibility. This responsibility is linked in a way to the fact that one party is the government and another

parle d'enjeux où je ne pouvais pas suivre la ligne de parti, pour le dire ainsi. Même si je suis contre la ligne de parti, je crois que la présence d'un parti ou d'un regroupement de personnes qui partagent les mêmes vues sous une affiliation politique a sa place au Sénat. Voici pourquoi.

Le système de Westminster se fonde sur un gouvernement et une position. Il y a le gouvernement en place et le gouvernement en attente, soit l'opposition. Le gouvernement en attente est résolu dans ses décisions, parce qu'il prétend qu'il formera, un jour, le gouvernement en place. Cela permet de maintenir l'équilibre qui assure l'existence du système. L'existence des partis est essentielle en vue de préserver le principe du gouvernement responsable. Si le gouvernement tombe, il y a immédiatement un autre groupe qui est prêt à former le gouvernement. C'est l'essence même du système.

Comme vous l'avez justement dit, le Sénat ne peut pas faire tomber le gouvernement. Un projet de loi du gouvernement peut être rejeté par le Sénat, mais le gouvernement ne démissionnera pas le lendemain. Le principe du gouvernement responsable n'existe pas au Sénat. Cependant, ce qui existe au Sénat en ce qui a trait à la présence des partis, c'est que le parti en place, minoritaire ou majoritaire, au Sénat a tout intérêt à s'assurer du bon fonctionnement de l'institution, c'est-à-dire veiller au bon déroulement des délibérations et à la présence de suffisamment de membres du parti pour que les délibérations aient lieu. Il faut respecter une gamme de règles en ce qui concerne la régie interne, l'intégrité publique, l'éthique, et cetera.

Il y a une institution au Sénat qui s'en charge. Ces règles sont respectées, tant qu'il y a une opposition qui peut être majoritaire ou minoritaire au Sénat et qui a une conscience ou une responsabilité similaire. Si cela disparaît complètement, nous ne sommes plus que 105 personnes. En tant que sénateur, quelle est ma responsabilité à l'égard de l'ensemble de l'institution? Suis-je responsable de m'assurer qu'il y a suffisamment de sénateurs présents chaque jour dans les comités pour entendre les délibérations et protéger la crédibilité de l'institution?

Je trouvais intéressante l'idée d'être plus indépendant, mais je me considérais comme suffisamment indépendant, même si je suis membre en règle d'un parti politique. Si nous décidions d'abolir la présence de tous les partis, ce qui est essentiellement des groupes de personnes qui partagent les mêmes vues, qui sera responsable de l'ensemble de l'institution à tout moment de son existence? Voilà en gros mon dilemme à ce stade.

Même si je suis pour un groupe de sénateurs indépendants qui est structuré et qui participe aux comités et aux délibérations, ces sénateurs votent aux élections, lisent les journaux et suivent les nouvelles. Ils sont au courant des décisions relatives aux enjeux de l'heure sur les scènes internationale, nationale, régionale et locale. Le Sénat est une institution, et quelqu'un doit se charger de son bon fonctionnement et de la protection de sa crédibilité. Cette responsabilité est liée d'une certaine manière à la présence d'un parti qui représente le gouvernement et d'un autre parti qui

party pretends to be the government if the other one fails. Again, I'm trying to wrestle with it. As much as you have reflected upon it, and as much as I am sympathetic to having independents — I sometimes felt I was independent myself, in a way — I try to balance that in the modernization objective of the Senate.

The Chair: It's very good, but we have to come to a conclusion. Every paper I have read I have never seen, "elimination of partisanship." I have always seen, "less partisanship." That's what you see, so it's an interesting point.

I have an idea: We are going to plan an informal session where we can have two or three topics that on which we can have a really good, solid discussion without being limited by time. You'll get notice of that, and I hope all of you will attend.

I want to thank both of you for what you have done. I mean, to plan a three-day conference, then to come forward with all of the recommendations and the report that you did, and Senator Tannas and Senator Campbell for what they did in helping with this, I think it's commendable. You have done a wonderful job, and we thank you very much.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Tuesday, April 12, 2016

The Special Senate Committee on Senate Modernization met this day at 2:50 p.m. for the consideration of methods to make the Senate more effective within the current constitutional framework.

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

[*English*]

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

Today, we have invited Professor Meg Russell to appear, Director, Constitution Unit, Department of Political Science, University College London. Professor Russell also teaches British and comparative politics. She is a highly respected expert on upper chambers around the world, with a particular focus on reform of the House of Lords. She is appearing by video conference from London, England.

I could list her noteworthy publications which would take up a large part of today's meeting, but I would like to note one which caught our attention called *Independent Parliamentarians En Masse: The Changing Nature and Role of the 'Crossbenchers' in the House of Lords in Parliamentary Affairs*. Copies were distributed to all members of the committee.

prétend l'être si l'autre tombe. Je répète que cette question me tire. Même si vous y avez réfléchi et que je suis sympathique à l'idée d'avoir des indépendants — il m'arrivait parfois d'avoir l'impression d'en être un d'une certaine manière —, j'essaie de trouver un juste équilibre en vue de l'objectif de modernisation du Sénat.

Le président : C'est très bien, mais nous devons arriver à une conclusion. Dans tout ce que j'ai lu, il n'était jamais question d'éliminer la partisanerie. Il était toujours question d'en avoir moins. C'est ce que vous voyez; c'est un point intéressant.

J'ai une idée. Nous allons organiser une séance non officielle au cours de laquelle nous discuterons de deux ou de trois sujets que nous pourrions vraiment explorer en détail sans être contraints par le temps. Vous recevrez un avis à ce sujet, et j'espère que vous y participerez tous.

Je tiens à vous remercier tous les deux de ce que vous avez fait. Vous avez organisé une conférence de trois jours, puis vous avez rédigé un rapport et formulé des recommandations. Il ne faut pas non plus passer sous silence l'aide qu'ont apportée à cet égard les sénateurs Tannas et Campbell. C'est digne de mention. Vous avez fait un excellent travail, et nous vous en remercions énormément.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le mardi 12 avril 2016

Le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat se réunit aujourd'hui, à 14 h 50, pour examiner les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel.

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

[*Traduction*]

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

Aujourd'hui, nous entendrons la professeure Meg Russell, directrice, Division de la constitution, Département de sciences politiques, University College London. Mme Russell enseigne également la politique britannique et la politique comparative. Elle est une spécialiste très respectée des Chambres hautes partout dans le monde qui étudie tout particulièrement la réforme de la Chambre des lords. Elle comparait devant nous par vidéoconférence depuis Londres.

Énumérer les publications remarquables qu'elle compte à son actif pourrait prendre une grande partie du temps prévu pour notre réunion, mais j'aimerais porter à votre attention une publication en particulier intitulée *Independent Parliamentarians En Masse : The Changing Nature and Role of the 'Crossbenchers' in the House of Lords in Parliamentary Affairs* (L'incidence

Professor Russell, please begin your presentation. Afterwards, senators will have questions for you, I am certain.

Meg Russell, Director, Constitution Unit, Department of Political Science, University College London, as an individual: Thank you very much for that generous introduction, and thank you for inviting me to give evidence to this important inquiry. It's a great honour and pleasure to be with you, and I hope I can be of some use to you.

As you've indicated, my expertise is twofold: In the British Parliament, particularly the House of Lords and also in comparative bicameralism.

In the second of those roles I've studied Canada to some extent, but I don't pretend to be a Canadian politics expert, and I will hesitate to try and suggest to you how you should run your system. But I hope that some British and more general comparative experience will be of interest to you.

In my opening remarks, I thought it might be helpful to touch on three things: The House of Lords and in particular the role of the independent cross-benchers, some more general comparative lessons on bicameralism and some recent changes in the British House of Commons which seem similar to some of the changes you're contemplating.

With respect to the House of Lords, you will know that the parallels are often drawn with the Canadian Senate. There are some important similarities between our two systems but also some important differences.

The House of Lords like the Senate remains an entirely un-elected institution. The majority of its members are life peers appointed by the Queen on the advice of the Prime Minister.

Since reform in 1999 which removed most of the hereditary peers, those who inherited their seats, no political party has had a majority in the House of Lords. The two main parties, Conservatives and Labour, remain roughly equally balanced, and the balance of power is therefore held by the third party, the Liberal Democrats, and also a large group with independent cross-benchers.

The chamber has significant formal power to veto some bills and delay most others for a year, but in practice it exercises significant restraint rather than using its powers to the full. Nonetheless, while I defer to David Smith's huge expertise in Canadian politics, I disagree with his suggestion to your committee that the House of Lords has only a peripheral role in British politics. Particularly since 1999 it has found a new

collective des indépendants : changement dans la nature et le rôle des non-inscrits à la Chambre des lords dans les affaires parlementaires [*Traduction*]). Vous en avez tous reçu un exemplaire.

Madame Russell, veuillez commencer votre déclaration. Les sénateurs auront ensuite certainement des questions à vous poser.

Meg Russell, directrice, Division de la constitution, Département de sciences politiques, University College London, à titre personnel : Merci beaucoup de me présenter en des termes aussi généreux et merci également de m'inviter à témoigner à l'occasion de cette étude importante. C'est pour moi un immense honneur et un grand plaisir d'être avec vous, et j'espère vous être utile dans vos travaux.

Comme vous l'avez indiqué, mon expertise couvre deux champs d'activité : le Parlement britannique, tout particulièrement la Chambre des lords, et le bicaméralisme comparatif.

L'intérêt que je porte au bicaméralisme m'a amenée à étudier dans une certaine mesure le système politique canadien, mais je ne prétends pas être une experte de la politique canadienne, et je ne me permettrai pas vraiment de vous dire comment diriger votre système politique. J'espère toutefois que l'expérience britannique et des études comparatives plus générales sauront vous intéresser.

Dans ma déclaration préliminaire, j'ai pensé qu'il pourrait être utile d'aborder trois sujets : la Chambre des lords, et tout particulièrement le rôle des non-inscrits indépendants, certaines conclusions tirées d'études comparatives plus générales sur le bicaméralisme et certains changements apportés dernièrement à la Chambre des Communes qui semblent s'apparenter à des changements que vous envisagez vous-mêmes.

Pour ce qui est de la Chambre des lords, vous savez qu'elle est souvent comparée au Sénat canadien. Les deux institutions comportent des similitudes, mais elles diffèrent beaucoup également sur certains points importants.

La Chambre des lords, comme le Sénat, demeure une institution totalement non élue. La majorité de ses membres sont des pairs nommés à vie par la Reine sur les conseils du premier ministre.

Depuis la réforme de 1999 au cours de laquelle on a retiré la plupart des pairs héréditaires, soit ceux qui avaient hérité de leur siège, aucun parti politique n'a eu la majorité à la Chambre des lords. Les deux grands partis, le Parti conservateur et le Parti travailliste, conservent un poids à peu près égal et la balance du pouvoir est détenue par le troisième parti, celui des démocrates libéraux, et par un grand groupe de non-inscrits indépendants.

Officiellement, la chambre possède le pouvoir considérable d'opposer son veto pour certains projets de loi et de retarder l'adoption de la plupart des autres pendant un an, mais, dans la pratique, elle fait montre d'une grande retenue dans l'exercice de son plein pouvoir. Toutefois, en dépit du grand respect que j'ai pour l'immense expertise de David Smith sur la politique canadienne, je ne suis pas d'accord avec lui lorsqu'il laisse

confidence and has defeated the government over 500 times. Of particular interest, as you already indicate, I guess given recent Canadian developments, are the independent cross-benchers, both how they got to the House of Lords, how they behave when they get there and the wider impact on its culture and policy role.

You have seen from the article that you referred to — those of you who have had an opportunity to read it — that the cross-benchers represent the largest group of independents in any parliamentary chamber around the world. There are currently 178 of them in the House of Lords.

The group developed slowly over time, as a result of members being appointed to the Lords or indeed born into membership who had no political party allegiance. Originally, the word “cross-bench” was just a geographical descriptor of where they sat on the benches between the government and opposition sides. Gradually, and particularly from the 1960s, the group has taken on formal organization. It now has a convenor, a skeleton staff, organizing weekly meetings of its members, and staff that circulate briefing papers and so on. I know that you are due to be speaking to the convenor in evidence at a future meeting and he can explain more to you about that.

Today, those who sit on the cross-benches are expected to be completely separate from the political parties. Most of them are appointed by the House of Lords Appointments Commission. That body was created in 2000 and openly advertises for applicants who are expected to demonstrate, and I quote, “a record of significant achievement.”

The House of Lords Appointments Commission shortlists based on written applications, interviews candidates, and then make recommendations to the Prime Minister to appoint. This is a very open process of appointments and has resulted in about 70 people being appointed so far since 2000.

Within the House of Lords, the cross-benchers are a very important group. Many are very well established experts in their fields, and the House of Lords Appointments Commission makes an effort to balance this expertise.

The nature of the parties and make-up of the House of Lords, with no party holding a majority, means that cross-benchers can be decisive in the outcome of votes which puts them potentially in the firing-line. But the group takes no collective line and usually members’ votes will be split to some extent for and against a proposition.

entendre à votre comité que la Chambre des lords ne joue qu’un rôle périphérique dans la politique britannique. En effet, depuis 1999 tout particulièrement, la Chambre des lords a fait montre d’une confiance renouvelée et défait le gouvernement plus de 500 fois. Ce qui devrait vous intéresser, comme vous l’avez indiqué, étant donné l’évolution des choses dernièrement au Canada, ce sont les non-inscrits indépendants, la façon dont ils ont accédé à la Chambre des lords, leur attitude lorsqu’ils y sont et les répercussions qu’ils ont sur la culture et le rôle en matière de politique de l’institution.

À la lecture de l’article dont vous avez parlé — du moins ceux qui ont eu la possibilité de le lire —, vous avez appris que les non-inscrits indépendants constituent le plus grand groupe d’indépendants de toutes les chambres parlementaires partout dans le monde. Ils sont au nombre de 178 actuellement à la Chambre des lords.

Le groupe a pris lentement de l’importance au fil du temps, à la suite de nominations de lords ou, en fait, de l’entrée à la Chambre de lords héréditaires qui n’avaient aucune allégeance politique. À l’origine, le mot « non-inscrit » désignait quelqu’un qui s’assoit quelque part entre les lords rattachés au gouvernement et ceux appartenant à l’opposition. Peu à peu, et tout particulièrement depuis les années 1960, le groupe des non-inscrits s’est doté d’une organisation officielle. Il compte maintenant un *convenor* (un organisateur), quelques employés qui organisent les réunions hebdomadaires et du personnel qui fait circuler les documents d’information, et ainsi de suite. Je sais que vous entendrez l’organisateur dans un témoignage à venir; il pourra alors vous en dire plus sur le sujet.

Aujourd’hui, on s’attend à ce que les membres non inscrits soient totalement séparés des partis politiques. La plupart sont nommés par la commission prévue à cette fin, la House of Lords Appointments Commission. Cet organisme a été créé en 2000; il recherche ouvertement les personnes qui peuvent montrer qu’elles ont à leur actif des réalisations importantes.

La Commission dresse une liste à la lumière des personnes qui ont présenté leur candidature, elle procède ensuite à des entrevues et formule des recommandations au premier ministre sur les personnes à nommer à la Chambre. Le processus est tout à fait ouvert et il a donné lieu à la nomination d’environ 70 personnes depuis la mise en place de la Commission en 2000.

Les non-inscrits forment un groupe très important à la Chambre des lords. Bon nombre sont des experts reconnus dans leur domaine. La Commission s’emploie en fait à établir un juste équilibre dans les champs d’expertise des membres de la Chambre.

La nature des partis et la composition de la Chambre des lords, où aucun parti ne détient la majorité, ont pour conséquence que les non-inscrits peuvent exercer une incidence décisive sur l’issue du vote et se retrouver ainsi sur la ligne de feu. Toutefois, le groupe n’a pas de ligne de conduite collective et le vote de ses membres est habituellement divisé dans une certaine mesure entre partisans et opposants d’une proposition.

When members don't have clear knowledge of a topic, they also often don't vote. Cross-bencher turn out is only between 10 and 20 per cent.

Nonetheless, cross-bench impact on voting is important but it goes far wider than voting. These members very much affect the tone of debate in the House of Lords. The fact that government ministers have to defend their policy in front of a group of respected non-partisan experts leads to a more rational evidence-based debate. In addition, sometimes high profile cross-benchers challenge government policy which places real pressure on ministers. Ministers are subject to questioning from cross-benchers during Question Time, and they play a full role in committees of the House of Lords.

Overall, the cross-benchers' presence is very important to the image of the House of Lords as a less partisan and more expert chamber. Public understanding of these members is generally low and they receive little media attention, but broadly their presence is popular and one of the most valued aspects of the Lords.

The cross-benchers are an enormously important and valuable part of the House of Lords. Therefore, I see the addition of non-party members into the Canadian Senate as a potentially positive step, but I have to say, when we might speak about this, that I'm skeptical of the prospect of a Senate where all members are cross-bench independents.

If the cross-benchers were the only members of our House of Lords, it would function differently, and I think members would become more pressurized and controversial. Our cross-benchers exist in an environment where the majority of members are party peers.

In terms of our reform pressures, there are very few complaints about the cross-benchers' role. Indeed, most reform proposals for the Lords suggest they should be guaranteed 20 to 25 per cent of seats in a reformed chamber. There are, nonetheless, many other complaints about party appointments. Party appointments to the Lords are much less open with members simply chosen by party leaders. In addition, there is no agreed formula for sharing out seats between the political parties, and there is pressure for that; for example, to base the share of seats on general election votes. And there is, unfortunately, unlike in Canada, no limit on the number of members who can be appointed, and our House of Lords now exceeds 800 members.

So many people would like the power of the House of Lords Appointments Commission to be extended beyond picking cross-benchers to include regulating the share of seats between the parties and maintaining a limit on the size of the chamber. I mention that because it may offer you some future possible directions.

Lorsqu'ils n'ont pas une bonne connaissance d'un sujet, les non-inscrits s'abstiennent souvent de voter. La participation de ce groupe au vote à la Chambre ne s'élève qu'à 10 à 20 p. 100.

Toutefois, même si les non-inscrits exercent une incidence importante sur le vote, leur présence est encore beaucoup plus déterminante à d'autres égards. Ils peuvent ainsi influencer considérablement sur le ton des débats à la Chambre des lords. Parce que les ministres doivent défendre leurs politiques devant un groupe d'experts non partisans très respectés, les débats sont davantage fondés sur des faits rationnels. De plus, il arrive que des non-inscrits prestigieux remettent en question une politique gouvernementale et exercent une pression réelle sur des ministres. Les non-inscrits interrogent également les ministres à la période des questions et ils jouent un rôle actif dans les comités de la Chambre des lords.

Dans l'ensemble, la présence des non-inscrits donne à la Chambre des lords une image d'organisme moins partisan et plus qualifié, ce qui est très important. La population comprend assez peu le rôle des non-inscrits et les médias leur accordent peu d'attention, mais, de façon générale, leur présence est perçue favorablement et considérée comme un des meilleurs atouts de la Chambre des lords.

Les non-inscrits constituent un groupe extrêmement important et précieux de la Chambre des lords. Je considère donc que l'ajout de membres non alignés sur un parti au Sénat canadien pourrait constituer une mesure positive, mais je doute qu'un Sénat totalement composé de non-inscrits indépendants soit une bonne chose, je tiens à le dire, si nous devons en parler plus tard.

Si notre Chambre des lords était composée uniquement de membres non inscrits, elle fonctionnerait bien différemment et elle serait soumise, je crois, à davantage de pressions et de controverses. Nos non-inscrits évoluent dans un environnement où la majorité des membres sont des pairs affiliés à un parti.

Très peu des pressions exercées pour réformer l'institution portent sur le rôle des non-inscrits. En fait, dans la plupart des propositions formulées à ce sujet, on affirme que de 20 à 25 p. 100 des sièges devraient être réservés à ce groupe. La nomination des lords affiliés à un parti politique fait l'objet toutefois de beaucoup de plaintes. En effet, ce type de nomination est beaucoup plus hermétique. En outre, il n'y a aucune formule de calcul prévue pour le partage des sièges entre les partis et des pressions sont donc exercées à ce sujet; certains voudraient notamment que le partage des sièges soit fondé sur le résultat des élections générales. Qui plus est malheureusement, contrairement à ce qui est le cas au Canada, il n'y a pas de limite au nombre de membres pouvant être nommés; notre Chambre des lords compte donc maintenant plus de 800 membres.

Beaucoup voudraient que les pouvoirs de la Commission chargée de nommer les lords non inscrits soient élargis de façon qu'elle puisse également régler le partage des sièges entre les partis et limiter le nombre de lords de la Chambre. Je vous donne cette information parce qu'elle pourrait vous orienter dans vos décisions futures.

Moving on from the Lords, and I'll be much more brief now. I said I would say something about comparative bicameralism. I simply make the observation that my study of bicameral parliaments around the world suggests there is no simple way of getting it right. It's fairly clear that first chambers exist to represent the people and should be elected. Second chambers then exist in large part to challenge first chambers. This by its nature makes them controversial. Whether elected or appointed, they're always likely to be subject to challenges regarding their legitimacy, especially by those holding a majority in the first chamber.

The House of Lords, like the Canadian Senate, has long been subject to this kind of challenge. Most recently, it's been subject to attack by the Conservative government as for the first time it's been able to mount challenges from the left. Notably, when Labour was in power, the cross-benchers were accused of being overly conservative. Now the Conservatives are in power, they face accusations of being too left wing.

To me, this suggests that the House of Lords in general and the cross-benchers in particular are probably getting something right, but it's not a particularly comfortable place for them to be. In short, I'd say if you aim at creating an uncontroversial second chamber, you're probably doomed to fail. The House of Lords shows that there are things you can achieve. You can gain quite a lot without moving to election.

You're thinking about election of committee chairs and election of the Speaker. These are both reforms that have been introduced in recent years in our House of Commons. The first Speaker elected by secret ballot was chosen in 2009. In 2010, we introduced a new system for electing select committee chairs in a secret ballot across the house. That was a recommendation from the House of Commons Reform Committee for which I was the specialist advisor. It's been seen as a significant success, so I'm quite happy to talk about that if you'd like.

The election of committee members and chairs hasn't as yet extended to the House of Lords. Membership of committees continues to be negotiated through the usual channels, but the Lord Speaker is elected again in a secret ballot. In both chambers our Speakers are expected to be strictly non-partisan.

I hope those words provided some things of interest and some indication of what we could speak about. I would be open to your questions.

Senator Joyal: Welcome, Ms. Russell. I am a faithful reader of your extensive writings on the issue of the reform of the House of Lords, especially starting with the Wakeham report in 2000, and

Je vais passer maintenant à un autre sujet et serai beaucoup plus brève. J'ai dit que je parlerais un peu du bicaméralisme comparatif. Je vous dirai simplement que l'étude que j'ai faite sur les parlements bicaméraux partout dans le monde m'a appris que leur fonctionnement n'est pas simple. Il apparaît clairement que les premières chambres sont là pour représenter les gens et qu'elles doivent être élues. Les deuxièmes chambres existent en grande partie pour remettre en question les décisions prises par les premières; elles sèment donc la controverse par leur nature même. Que leurs membres soient élus ou nommés, les deuxièmes chambres risquent toujours de voir remettre en question leur légitimité, tout particulièrement par ceux qui détiennent la majorité dans les premières chambres.

La Chambre des lords, comme le Sénat canadien, subit depuis longtemps ce genre de remise en question. Dernièrement, elle a été l'objet d'attaques du gouvernement conservateur, parce que pour la première fois elle a pu attaquer en adoptant un point de vue de la gauche. Il convient de mentionner que lorsque le Parti travailliste était au pouvoir, les non-inscrits se faisaient reprocher d'être trop conservateurs. Maintenant que le Parti conservateur forme le gouvernement, les non-inscrits se font accuser d'être trop à gauche.

Il me semble donc que la Chambre des lords en général et les non-inscrits en particulier font probablement du bon travail, mais leur situation n'est pas particulièrement confortable. Bref, je dirais que si vous créez une deuxième chambre qui ne confronte pas la première, vous allez probablement essuyer un échec. En effet, la Chambre des lords montre qu'elle permet de réaliser des choses. On peut en fait y gagner beaucoup sans avoir à déclencher des élections.

Vous réfléchissez à l'élection des présidents des comités et du Président de la Chambre. Ces deux questions ont fait l'objet d'une réforme au cours des dernières années par notre Chambre des communes. Le premier Président de la Chambre élu par vote secret l'a été en 2009. En 2010, nous avons mis en place un nouveau système d'élection de présidents de comités sélects par vote secret dans toute la Chambre. C'était ce qu'avait recommandé le comité de la réforme de la Chambre des communes pour lequel j'ai servi de conseillère spécialisée. La mesure a remporté un franc succès, et je serai très heureuse de vous en parler si vous le désirez.

Les membres et les présidents des comités de la Chambre des lords ne sont toujours pas élus. La nomination des membres aux comités est encore négociée par la voie des canaux habituels, mais le Président de la Chambre des lords est encore élu par vote secret. On s'attend à ce que les Présidents de nos deux chambres soient totalement non partisans.

J'espère vous avoir présenté des informations dignes d'intérêt et fourni des pistes sur ce dont nous pourrions parler. Je répondrai avec plaisir à vos questions.

Le sénateur Joyal : Bienvenue, madame Russell. Je suis un lecteur fidèle de vos écrits importants sur la réforme de la Chambre des lords, et ce, surtout depuis la parution du rapport

many papers issued by the British government. I read them with great gratitude for the comments you put forward because it was helpful in my own writing and reflection in relation to the modernization of the Canadian Senate.

The express intention of the government is to transform the Canadian Senate into a house where 105 of its members would be independent. Do you know any Parliament that operates on the Westminster model whereby the upper chamber is composed only of independent members?

Ms. Russell: Thank you very much for your comments and your faithful following of my readings and my writings. It's very nice to see you again. I'm always glad if I can be useful.

In answer to your question, I think you know the answer is no. The paper circulated which was named by the chair of the cross-benchers was published in 2009. It is a few years old now. In some respects to the House of Lords, it's slightly out of date. However, for the preparation of that paper, I did conduct a survey looking at independent parliamentarians in countries around the world. There are very few examples.

The few examples that you can find with particularly large numbers of independents tend to be in countries where you have some suspicion about the definition of independents, perhaps countries where political parties aren't allowed, for example. There is no comparable chamber around the world where they are all independent. Our crossbenchers are probably your best example of a large group of independents and the dynamics of such a thing. As I said, it's crucial that they're operating in something which is a largely party environment.

Senator Joyal: The word "cross-benchers" by its own meaning means there are at least two benches, because it's supposed to be a cross between those two benches. By the very definition of the word itself, it refers, in fact, to the party existence in the chamber.

I would like you to elaborate is the definition of "independent."

On a new paper on Page 37 if I might quote it to you, you say on top of page 37, "There is thus no such thing as a typical independent peer." You refer then to the allegiance of the peer by stating, "There is thus no such thing as a typical independent peer." Later on in the paper, at page 47, you say, "There is far less clarity on what 'independent' means."

Could you help us to have a better grasp of the notion of independents in the context of an upper chamber in relation to peer and in relation to the chamber by itself? Because there are different levels of independence.

Ms. Russell: I'm saying two rather different things in those comments. When I say there is no such thing as a typical independent peer, I'm saying that this group is extremely diverse.

Wakeham de 2000, ainsi que des nombreux documents publiés par le gouvernement britannique. Je vous suis très reconnaissant des observations que vous formulez parce qu'elles m'aident dans mon travail et dans ma réflexion concernant la modernisation du Sénat canadien.

Le gouvernement a l'intention explicite de faire du Sénat canadien une chambre dont les 105 membres seraient indépendants. Connaissez-vous un parlement qui fonctionne sur le modèle de Westminster où la chambre haute est uniquement composée de membres indépendants?

Mme Russell : Merci beaucoup de vos observations et merci également de suivre fidèlement mes travaux. C'est très agréable de vous revoir. Je suis toujours heureuse de pouvoir être utile.

Pour répondre à votre question, vous savez, je crois, que la réponse est non. L'article sur les non-inscrits dont le président du comité a parlé a été publié en 2009. Il remonte donc à quelques années maintenant. Sous certains aspects, il est un peu dépassé pour la Chambre des lords. Toutefois, lorsque j'y ai travaillé, j'ai bel et bien mené une enquête auprès des parlementaires indépendants dans le monde. Il existe très peu d'exemples à ce sujet.

Les rares cas que l'on peut trouver où le nombre d'indépendants est particulièrement élevé se trouvent essentiellement dans les pays où la notion d'indépendance soulève des doutes, comme peut-être dans les pays où les partis politiques ne sont pas autorisés. Il n'existe pas dans le monde de chambre comparable où les membres sont tous indépendants. Nos non-inscrits sont probablement le meilleur exemple d'un grand groupe d'indépendants et de la dynamique qu'ils apportent. Comme je l'ai dit, il est essentiel que les non-inscrits interviennent dans un environnement où l'appartenance à un parti domine.

Le sénateur Joyal : En anglais, les non-inscrits sont appelés les *cross-benchers*, soit ceux qui occupent les bancs transversaux. Le terme renvoie à l'existence même de bancs appartenant à au moins deux autres entités présentes à la Chambre. Dans sa définition même, le mot renvoie en fait à l'existence de partis à la chambre.

Pourriez-vous nous en dire plus sur la définition de « membre indépendant »?

Dans un nouvel article, au haut de la page 37, vous dites qu'il n'existe donc pas de pair indépendant type. Vous parlez ensuite de l'allégeance du pair en déclarant qu'il n'y a pas de pair indépendant type. À la page 47 du même document, vous affirmez que la notion « d'indépendant » est beaucoup moins claire.

Étant donné qu'il y a plusieurs niveaux d'indépendance, pourriez-vous nous aider à mieux comprendre la notion d'indépendance dans le contexte d'une chambre haute par rapport aux pairs et par rapport à la chambre elle-même?

Mme Russell : Je dis deux choses assez différentes dans ces commentaires. Il n'y a pas de pair indépendant type parce que ce groupe est extrêmement diversifié. Il s'agit à l'évidence d'un grand

Clearly, it is a large group, 178 members, and they come from a range of walks of life. They've reached the chamber through a number of routes. I indicate in the paper six routes, some of which have subsequently closed down. So those sitting in the House of Lords as members of the judiciary, that's largely ended. People who used to be members of political parties don't really sit on the cross-benches any more. They have their own group. It has become a much more clearly self-defined group of non-partisan experts than it used to be, even when I wrote that paper a few years ago. By their nature they are extremely diverse.

You have people from business backgrounds, voluntary sector backgrounds, public service backgrounds, scientists, and people from the world of arts, et cetera. So you can't pinpoint a typical member. They vary in age, in interests, in opinions and so on.

I did comment later in the paper on the difficulty of pinning down the definition of independent. So our group developed as an accident of history, really, through people being appointed who had reached high levels in their fields or who simply had inherited a title in the House of Lords through the hereditary peerage and who didn't have a party allegiance. This group developed gradually over time, and having developed, was seen to be a very useful part of the House of Lords, and therefore there was a very sort of explicit and deliberate effort to maintain that group, to build it. It has become more and more clearly defined as non-partisan over time. For example, a few years ago it was certainly the case that you could still be appointed to that group while being a member of a political party, not an active member of a political party, but a member of a political party. The requirement was that you should be independent-minded and able to exercise your own opinions, even if you might have some kind of a partisan loyalty buried perhaps a little bit deep.

So this is one of the things that concerns me about an all-independent chamber. Because our cross-benchers are a minority in the House of Lords, albeit a very large minority, they don't come under the absolute spotlight. And the main, leading, most visible roles in the House of Lords are taken by people who are party representatives.

If you took those party representatives away, and you only had the independent members, they would come under a much tougher spotlight. The expectations on them to perform would be much higher, I think. So that's quite a hard thing to ask people to do. I don't wish to tell people how to do things in Canadian politics. Your culture is different from ours. Your expectations are different than ours, but I think if you stripped away the political parties in the House of Lords — it would be interesting to ask the convener about this — I think the cross-benchers would feel they were really in the political spotlight in perhaps an uncomfortable way.

groupe composé de 178 membres qui proviennent d'horizons très divers. Ils sont arrivés à la Chambre en ayant emprunté différentes routes. J'ai parlé de six routes dans le document, dont certaines ont été fermées depuis. Il n'y a plus beaucoup de membres de la Chambre des lords qui proviennent du milieu judiciaire. Les anciens membres de partis politiques ne siègent plus réellement comme non-inscrits. Ils ont leur propre groupe. Le groupe des non-inscrits se définit maintenant beaucoup plus comme un groupe de spécialistes non partisans que cela était le cas même lorsque j'ai rédigé l'article, il y a quelques années. En raison de sa nature même, le groupe est extrêmement diversifié.

Il y a des gens issus du milieu des affaires, du secteur militaire, de la fonction publique, du monde scientifique, des arts, et cetera. Il est donc impossible de caractériser un membre type. Les non-inscrits varient selon leur âge, leurs intérêts, leurs opinions, et ainsi de suite.

J'ai bel et bien expliqué plus loin dans l'article pourquoi il est difficile de donner une définition exacte du membre indépendant. Notre groupe de non-inscrits s'est donc formé selon les aléas de l'histoire, réellement, que ce soit par la nomination de personnes qui avaient atteint un niveau élevé de compétence dans leur domaine ou par l'arrivée de lords ayant simplement hérité de leur titre par pairage héréditaire qui n'avaient aucune allégeance à un parti. Le groupe s'est développé graduellement avec le temps et, comme il s'est montré très utile à la Chambre des lords, des mesures réelles et délibérées ont été prises pour conserver ce groupe et veiller à sa constitution. Il a pris la forme graduellement d'un groupe non partisan clairement défini ainsi. Par exemple, il y a quelques années, les membres non-actifs d'un parti politique pouvaient encore très bien être nommés à ce groupe. Ces personnes devaient montrer une indépendance d'esprit et être capables d'exercer leur propre jugement, même si elles pouvaient conserver au fond d'elles-mêmes une certaine loyauté à un parti.

Alors, je doute des bienfaits d'une chambre entièrement composée de membres indépendants. Étant donné que nos non-inscrits composent une minorité, même très grande, à la Chambre des lords, ils ne sont pas à l'avant-scène. Ce sont les membres qui représentent les partis qui jouent les rôles principaux, les rôles de direction et les rôles les plus visibles.

Les membres indépendants subiraient beaucoup plus le feu des projecteurs s'ils étaient les seuls à composer la chambre, après le retrait des représentants des partis. Les attentes à leur égard seraient beaucoup plus élevées, je crois. Ce serait demander beaucoup à ces gens. Je ne souhaite pas dire aux Canadiens comment mener leurs affaires politiques. Votre culture est différente de la nôtre. Vos attentes sont différentes des nôtres, mais je pense qu'il serait souhaitable de consulter l'organisateur si on songeait à bannir les partis politiques de la Chambre des lords. Les non-inscrits trouveraient peut-être difficile d'être sous le feu des projecteurs.

Senator Joyal: You refer to the convener. It doesn't seem to be clear in the minds of some of my colleagues that there is only one group under the convener. They're not multiple cross-bencher groups, each one with its own different convener. As I understand the structure in the Lords presently, they are the party peer, member of the Liberal, Democrats, Labour, Tories and the Green. You say the Irish group in the Lords is a very important group. However, there is one group or umbrella for the whole of the cross-benchers. In other words, there is only one person holding the convener status that covers all of the cross-benchers. They're not different groups of cross-benchers with each selecting his convener and having multiple groups of different cross-benchers or so-called independent peers. Am I right?

Ms. Russell: You're broadly right. There's certainly only one group of cross-benchers. Just to introduce a little complexity, which I think we can then probably quite easily put to one side, there are two other groups that are nonparty aligned in the House of Lords. There are the Church of England bishops, who are there as a result of history. There are 26 of them. They actually have their own convener. They are non-partisan also. They operate a bit like the cross-benchers, but they are rather different and clearly you don't have a parallel for those.

We then have a group of others who are sort of none of the above. We have the Conservatives, Labour, the Liberal Democrats, and we have, as you say, some other smaller parties and the cross-benchers. Then there's a group of peers like the mixed group that exists in many parliaments, who are not in any of the above groupings but that doesn't have a convener. There is only one convener and one organized group for independent peers who are not bishops.

I guess this is another of my concerns with an all-independent house. That works in an environment where there are other groups. But in an environment where there's nothing but an independent group, there might be a temptation for subgroups to form. One of the things that I was interested in when I went to study the cross-benchers was whether there was any internal organization within the cross-benchers — in effect, whether there was a group of left-wing cross-benchers who worked together and a group of right-wing cross-benchers who worked together, and whether there were professional groupings who worked together. There certainly are no factions at all of a sort of left/right character.

There are professional networks, so the medics tend to know each other and the former civil servants tend to know each other. But even they don't organize in any formal way. I would say that fundamentally you are correct; there is one group with one convener and one weekly meeting and one office. Individual members within that large grouping firmly defend their individual independence. The group as a whole firmly defends the fact that

Le sénateur Joyal : Vous parlez de l'organisateur des non-inscrits. Apparemment, il n'est pas clair pour certains de mes collègues que l'organisateur ne s'occupe que d'un seul groupe. Il n'y a pas plusieurs groupes de non-inscrits, avec chacun un organisateur différent qui lui est attribué. À ce que je comprends de la structure actuelle de la Chambre des lords, il y a les pairs affiliés à des partis, membres des partis libéral, démocrate, travailliste, conservateur et vert. Vous dites que les lords irlandais forment un groupe très important à la chambre. Toutefois, l'ensemble des non-inscrits ne forme qu'un seul groupe. En d'autres mots, il n'y a qu'une seule personne portant le titre d'organisateur pour tous les non-inscrits. Il n'y a donc pas plusieurs groupes de non-inscrits, qui choisissent leur organisateur respectif, ni de pairs dits indépendants. Est-ce que je me trompe?

Mme Russell : Vous avez largement raison. Il n'y a assurément qu'un seul groupe de non-inscrits. Histoire de rendre les choses juste un peu plus complexes — mais nous pourrions probablement mettre ce fait de côté assez facilement —, j'ajouterai qu'il y a deux autres groupes qui ne sont pas alignés sur un parti à la Chambre des lords. Il s'agit des évêques de l'Église d'Angleterre, qui sont issus de notre histoire. Ils sont au nombre de 26. Ils ont leur propre organisateur. Ils sont également non partisans. Ils fonctionnent un peu comme les non-inscrits, mais ils sont assez différents d'eux et il est évident que vous n'avez pas leur équivalent au Canada.

Puis, nous avons un groupe qui ne ressemble en rien aux autres dont je viens de vous parler. Nous avons les lords conservateurs, travaillistes, démocrates libéraux ainsi que les lords de quelques autres partis plus petits et les non-inscrits. Nous avons également un groupe de pairs comme les groupes mixtes qui existent dans de nombreux parlements, qui ne font pas partie des catégories que je viens de nommer, mais qui n'ont pas d'organisateur. Il n'y a qu'un organisateur et un groupe organisé pour les pairs indépendants qui ne sont pas évêques.

Voilà, j'imagine, ce qui alimente mes préoccupations concernant une chambre composée uniquement de pairs indépendants. Ce modèle fonctionne dans un environnement où d'autres groupes interviennent. Toutefois, s'il n'y avait personne d'autre que des pairs indépendants, certains pourraient être tentés de former des sous-groupes. Lorsque j'ai étudié le fonctionnement des non-inscrits, j'ai voulu savoir s'il y avait des organisations internes dans ces groupes — en fait, s'il y avait un regroupement de non-inscrits de gauche et un autre de droite, et si certains groupes professionnels avaient tendance à travailler ensemble. Je n'ai assurément perçu aucun groupement de gauche ou de droite.

Il y a des réseaux professionnels; ainsi, les gens issus du milieu de la santé ont tendance à se connaître davantage et il en va de même pour les anciens fonctionnaires, mais, même eux, ne forment pas une organisation de quelque sorte que ce soit. Je dirais que, fondamentalement, vous avez raison : il y a un groupe doté d'un organisateur qui se réunit une fois par semaine dans un bureau. Les membres de ce grand groupe défendent

members are independent of each other and that there is no collective line. If you've read my paper, you will have read that there's positive resistance to any kind of organized groupings within that group.

If the group were the only group in the chamber, it would be quite hard to prevent organized groupings from developing. It would be quite natural for organized groupings to develop, I think.

Senator Joyal: In other words, the peers, who are not part of the cross-benchers under that one convenor, could not expect to be on the list of committee membership or to be vice-chair of a committee or even chair of a committee. I see that the Social Affairs Committee is chaired by a cross-bencher. If you want to be part of the organization of the work in the House of Lords under the convenor and privileges attached to that status, you have to be part of the convenor groups to be assigned to a committee. You might have expressed a desire to be a member or part of another group that might exist in terms of parliamentary association and so forth.

If you are not a member of that group, you would stay outside. You could not expect that you would have a right to sit on a committee and introduce amendments to bills in the committee and so forth, except, of course, to stand up in the House of Lords and speak to issues whereby it's an open-ended participation for all Lords in attendance. Am I right?

Ms. Russell: I think that's not quite right, actually, for a couple of reasons. First, our rules, unlike the rules in many other parliaments, and this is true in the House of Commons as well as the House of Lords, don't explicitly privilege the party groups. We have a general principle that seats on committees ought to be shared fairly. In practice, that tends to mean sharing out between the groups. In some Parliaments, if you're not a member of one of the well-established and recognized groups, you have no opportunity to be on a committee. That's not true in our Parliament. Indeed, if you were some kind of specialist who wasn't sitting as one of the main groups and were seen as somebody who would be useful to a committee, it's not inconceivable you could be appointed.

The other reason is that towards the end of what you said doesn't quite characterize the Lords, you talked about committees and being able to move amendments and so on. As it happens, in the House of Lords, the committee stage of bills is taken either on the floor of the house or in what we call a "grand committee." In a grand committee, all members are entitled to attend. There's no bar at the committee stage on any bill of any member being able to turn up and move an amendment.

activement leur indépendance personnelle. Le groupe dans son ensemble défend activement l'indépendance de chacun de ses membres et ne suit pas une ligne de conduite commune. Si vous avez lu mon article, vous savez que le groupe s'oppose fermement à tout regroupement organisé à l'intérieur de ses rangs.

Si les non-inscrits occupaient toute la place à la Chambre, il serait très difficile d'empêcher la formation de groupes organisés, qui serait un phénomène très naturel, je crois.

Le sénateur Joyal : Autrement dit, les pairs qui ne font pas partie des non-inscrits relevant de cet organisateur ne pourraient pas s'attendre à faire partie d'un comité ou à assurer la vice-présidence ni même la présidence d'un comité. Je constate que la personne qui préside le Comité des affaires sociales est un membre non inscrit. Celui ou celle qui veut prendre part à l'organisation du travail à la Chambre des lords sous la direction de l'organisateur et en vertu des privilèges rattachés à ce statut doit donc faire partie des groupes rattachés à l'organisateur pour être nommé à un comité. Il faut peut-être avoir exprimé le désir d'être membre ou faire partie d'un autre groupe ou association de parlementaires et ainsi de suite.

La personne qui ne fait pas partie de ce groupe est laissée à l'écart. Elle ne peut pas s'attendre à avoir le droit de siéger à un comité et d'y présenter des amendements à des projets de loi à ce comité, et cetera, mais elle peut, naturellement, prendre la parole à la Chambre des lords dans les débats ouverts à tous les membres. Les choses se passent-elles ainsi?

Mme Russell : Pas vraiment, en fait, et ce, pour deux ou trois raisons. Premièrement, contrairement à ce qui est le cas dans de nombreux autres parlements, les règles en vigueur à la Chambre des communes et à la Chambre des lords ne favorisent pas ouvertement les groupes affiliés aux partis. Nous appliquons un principe général voulant que les sièges doivent être répartis équitablement dans les comités. Dans la pratique, les sièges sont donc généralement répartis entre les groupes. Dans certains parlements, les personnes qui ne sont pas membres de groupes bien établis et reconnus n'ont pas la possibilité de siéger à un comité. Or, tel n'est pas le cas dans le nôtre. En fait, il n'est pas inconcevable qu'un expert qui n'appartient pas à un groupe principal, mais qui pourrait être utile à un comité soit nommé à ce comité.

L'autre raison a trait à ce dont vous venez de parler concernant la possibilité pour les pairs de présenter des amendements aux projets de loi dans les réunions des comités, et cetera. La situation est bien différente de celle que vous décrivez. À la Chambre des lords, l'étude des projets de loi en comité se fait soit à la Chambre même ou par l'entremise de ce que nous appelons « le grand comité ». Tous les membres ont le droit d'assister aux travaux du grand comité. Il n'y a aucune restriction pour l'examen des projets de loi par le comité et n'importe quel membre peut se présenter et formuler un amendement.

Again, whether you're a member of a group or not doesn't give you any extra privileges. Because of the relatively weak — very weak — nature of our Lord Speaker and the relatively unregulated nature of procedure in the House of Lords, nobody calls speakers and nobody selects amendments. Therefore, it's a very egalitarian environment where all members have equal privileges.

Senator Joyal: Thank you, Ms. Russell.

Senator Bellemare: I was privileged to meet you last year. I learned a lot from our conversation when I was there with our former Speaker Pierre Claude Nolin. I would like to go back to the issue raised by Senator Joyal about the privilege and duties of the cross-benchers.

From what I understand, in the U.K., the Lords, even though they are cross-benchers, have equal powers as though they belonged to a traditional party. My first question is: Has it always been that way or has that been negotiated over time, from what you remember?

Ms. Russell: Probably it's more a matter of it was always like that. One of the peculiarities of the British Parliament is that it's an ancient institution, as you know. The procedures of the British Parliament, to an important extent but not entirely, and many of the traditions of the British Parliament predate the party system. That's a main reason the political parties don't have much recognition in our standing orders and why, for example, we don't parcel out seats on committees according to party membership. Committees have existed since before parties have existed. It's a very long-standing tradition that individual members in both houses have rights.

There have been important developments with respect to the cross-benchers. Certainly prior to the reform in 1999, which to some extent put the cross-benchers centre stage — before 1999 the House of Lords was a very Conservative-dominated institution. The main dealings were — and I suppose you would say continue to be, but much more in the past than in recent years — negotiations between the party groupings.

After 1999, when the two main party groupings became much more equally balanced, the cross-benchers self-evidently became much more important. Therefore, there was more interest in involving the cross-bench convenor in discussions. This convenor is a relatively new convenor, and you can talk to him about this but he may not be fully aware of what the arrangements were for his predecessors. I think it's fair to say that gradually over time the cross-bench convenor has become more involved in the usual channels. Even now, he would probably not be considered a core member of the usual channels. But the cross-bench group is much more consulted than it used to be.

Encore une fois, l'appartenance à un groupe ne confère aucun privilège de plus. En raison de la nature relativement faible — très faible — du rôle du Président de notre Chambre des lords et de la nature relativement déréglementée de cette institution, on n'invite pas de conférenciers et personne ne choisit des modifications. Les gens travaillent donc dans un environnement très égalitaire dans lequel tous les membres ont des privilèges égaux.

Le sénateur Joyal : Merci, Madame Russell.

La sénatrice Bellemare : J'ai eu le privilège de vous rencontrer l'an dernier. J'ai beaucoup appris de notre conversation, lorsque j'étais là-bas avec notre ancien Président, M. Pierre Claude Nolin. J'aimerais revenir à la question soulevée par le sénateur Joyal concernant les privilèges et les fonctions des non-inscrits.

Selon ce que je comprends, au Royaume-Uni, les lords, même s'ils sont non inscrits, ont des pouvoirs égaux à ceux qui appartiennent à un parti traditionnel. À la lumière de ce dont vous pouvez vous rappeler, j'aimerais savoir s'il en a toujours été ainsi ou si la situation actuelle découle de négociations menées au fil du temps.

Mme Russell : Il en a probablement toujours été ainsi. Une des particularités du Parlement britannique tient à ce qu'il soit une institution ancienne, comme vous le savez. Les procédures en place au Parlement britannique sont dans une large mesure, mais pas totalement, antérieures au régime des partis politiques. Voilà une des principales raisons pour lesquelles notre règlement ne tient pas beaucoup compte des partis politiques et pour lesquelles, par exemple, les sièges dans les comités ne sont pas répartis selon l'appartenance à un parti. Les comités existaient avant l'apparition des partis politiques. Les droits conférés aux membres des deux chambres sont issus d'une tradition qui remonte à très loin dans le temps.

La situation des non-inscrits a connu une évolution importante. Il est certain qu'avant la réforme de 1999 — qui a dans une certaine mesure mis les non-inscrits sur le devant de la scène —, la Chambre des lords était largement dominée par les conservateurs. Les délibérations portaient principalement — et j'imagine qu'on pourrait dire que tel est encore le cas, mais dans une proportion beaucoup moindre qu'auparavant — sur des négociations entre les groupes rattachés à un parti.

Après 1999, lorsque les groupes des deux grands partis sont devenus beaucoup mieux équilibrés, les non-inscrits ont naturellement pris une importance beaucoup plus grande. En conséquence, on a eu davantage intérêt à faire participer l'organisateur des non-inscrits aux discussions. L'organisateur actuel est relativement nouveau, et vous pourrez lui parler de cette évolution, mais il ne connaîtra peut-être pas toutes les dispositions qui ont été prises pour ses prédécesseurs. Il est juste de dire, je crois, qu'avec le temps, l'organisateur des non-inscrits a participé davantage aux canaux habituels. Même actuellement, il ne serait probablement pas considéré comme un membre central des canaux habituels, mais le groupe des non-inscrits est beaucoup plus consulté qu'auparavant.

One interesting thing in recent years that developed under the Labour government in power from 1999 and continues to this day is that ministers who want to convince the House of Lords to support their legislation have got into the habit of going and speaking to the cross-bench group. They know that the cross-benchers are pivotal in the outcome of voting and in the general sort of mood in the House of Lords. The importance of the group has definitely grown, and its formal recognition has grown to some extent. Still underlying that, we have the basic principle of equality of members.

Senator Bellemare: That brings me to the second question. I would like you to discuss the relationship of the cross-bencher with the government. You just mentioned that sometimes ministers go to seek the votes of the cross-benchers. But can you qualify how they react to government bills? Are they septic about the government? Are they in favour? Are they trying to find the bad thing about the bills? Can you comment a bit about the relation of the independent group with the government bills?

Ms. Russell: I think that goes back to one of the first responses to Senator Joyal, that there is no such thing as a typical independent member. So you can't generalize about them at all. Each individual member of that group weighs up each individual proposal coming from the government on its merits. They never respond as a group at all. It will vary occasionally. If things were purely randomly distributed, you would get the occasional vote where all of them were on the same side, particularly when there are only five or ten members voting. But the typical pattern is that their votes are split either 50-50, or maybe two thirds on one side, one third on the other, something like that. So the group really genuinely has no collective line and individual members will make up their minds on their merits.

In my paper, I tried to look a bit at the voting habits of individual cross-benchers. They are very widely distributed. There are some members who vote quite a lot with the Conservative side and much less with the Labour side. There are some members who vote quite a lot with the Labour side and much less with the Conservative side. There are a lot of members who split their votes quite equally. This may be frustrating, but it's also fascinating. This is why I've studied it.

Maybe it's time I updated the paper because they took on a pivotal role when we had a coalition government because the Liberal Democrats were in government and they were the only deciding group in the House of Lords. That's been an important development. They are a fascinating group, but it's very hard to generalize about them at the same time. That's kind of frustrating perhaps.

Senator Bellemare: You said in your paper that cross-benchers may be a modern phenomenon of upper houses, because voters are becoming less and less loyal to a political party. The

Un phénomène intéressant a fait son apparition à l'arrivée au pouvoir des travaillistes en 1999 et demeure jusqu'à ce jour : les ministres qui veulent convaincre la Chambre des lords d'appuyer leurs lois ont pris l'habitude de s'adresser aux non-inscrits. Ils savent que les non-inscrits jouent un rôle clé dans l'issue du vote et dans l'atmosphère générale qui a cours à la Chambre des lords. Le groupe des non-inscrits a assurément pris de l'importance et il est maintenant reconnu de façon officielle dans une certaine mesure. Ainsi, le principe de base voulant que les membres doivent être égaux demeure le fondement de la situation qui a cours.

La sénatrice Bellemare : Voilà qui m'amène à ma deuxième question. J'aimerais parler de la relation entre les non-inscrits et le gouvernement. Vous venez de dire que les ministres cherchent parfois à obtenir le vote des non-inscrits. Pouvez-vous nous dire comment les non-inscrits réagissent aux projets de loi du gouvernement? Sont-ils sceptiques à l'endroit du gouvernement? Lui sont-ils favorables? Cherchent-ils les défauts des projets de loi? Pouvez-vous nous parler un peu de l'attitude du groupe des indépendants envers les projets de loi du gouvernement?

Mme Russell : Je crois qu'il faut revenir à ce que j'ai dit en réponse aux premières questions du sénateur Joyal, à savoir qu'il n'y a pas de membre indépendant type. Il est donc impossible de tirer des généralisations à leur sujet. Chaque membre de ce groupe évalue chaque proposition émanant du gouvernement selon ses mérites. Les non-inscrits ne donnent jamais une réponse unanime. Les réactions varient à l'occasion. Si les choses étaient distribuées purement au hasard, il arriverait que les membres voteraient tous du même côté, tout particulièrement lorsqu'il n'y a que cinq ou dix membres qui votent. Toutefois, les votes sont généralement répartis soit dans une proportion de 50-50, ou peut-être de deux tiers d'un côté et d'un tiers de l'autre, ou quelque chose de semblable. Le groupe n'a donc véritablement pas de ligne de conduite collective et chaque membre se fait sa propre idée des propositions présentées selon ses mérites.

Dans mon article, j'ai essayé d'examiner un peu les tendances observées dans le vote des non-inscrits. Le vote est très largement divisé. Certains non-inscrits votent beaucoup du côté des conservateurs et beaucoup moins du côté des travaillistes. D'autres font le contraire. Beaucoup divisent leur vote assez également. La situation peut être frustrante, mais elle est également fascinante. C'est pourquoi j'y ai consacré une étude.

Il serait peut-être temps que je mette mon article à jour parce que les non-inscrits ont joué un rôle clé lorsque nous avons eu un gouvernement de coalition; les démocrates libéraux sont alors entrés au gouvernement et les non-inscrits ont constitué le seul groupe décideur à la Chambre des lords. Cela a été un développement important. Ils forment un groupe fascinant, mais il est très difficile de tirer des généralisations à leur sujet en même temps. C'est peut-être un peu frustrant.

La sénatrice Bellemare : Vous avez dit dans votre document que les non-inscrits sont peut-être un phénomène nouveau des chambres hautes, parce que les électeurs sont de moins en moins

phenomenon of an independent group in the Senate is characteristic of what the voters are becoming more and more. I would like to have your comment on that. Are you still in agreement with what you said in your paper? You didn't find in the world many independent groups. There's one in Australia. They call themselves cross-benchers. It's more of a coalition. Can you comment on that, please?

Ms. Russell: There have been periods in history when independent members of the Australian Senate have held the balance of power. There are small parties and there are also people who have been elected to the Australian Senate who genuinely have no party affiliation whatsoever. There have been times in history where those people have held the balance of power, but the Australian Senate is even smaller than the Canadian Senate. It's less than one-tenth the size of the House of Lords. So you're looking at really a handful of people there.

On one visit I made to Australia about 15 years ago there was an independent member in Tasmania who was holding the balance of power. He was subject to enormous pressure. National attention was focused upon him and how he was going to cast his vote in individual divisions, which was quite a tough thing for him. But let me go back to the previous part of your question, which I fear I may have forgotten.

Senator Bellemare: It's about the modern fact.

Ms. Russell: Of course, yes. I would stand by that comment. In the U.K. — and I think we're fairly typical of the advanced democracies — there's a sense that loyalty to political parties has been breaking down, loosening. We see what political scientists refer to as "political disengagement." There's more interest among politicians in creating arm's-length bodies that are seen as independent and apolitical. In a sense, the House of Lords, and in particular the cross-benchers in the House of Lords, embody that. I said that they developed historically. The group has been there, albeit without a name, for over 100 years. But it does have a curiously kind of modern feel. In a sense, its time has arrived.

I think it is the presence of people who have no party allegiance that the public likes about the House of Lords, insofar as the public has much engagement with the House of Lords at all, because it's not in the news very often. Being unelected, a lot of people are fairly unaware of its details. But the independent members are one of the things that people in the general public like best about the House of Lords. The House of Lords in general is seen as a less rigidly partisan institution. People like the fact that members on the party benches are seen as having slightly looser affiliations to their parties than members do in the House of Commons and the fact that the overall ethos and culture of the House of Lords is a relatively less partisan one.

loyaux à l'égard d'un parti politique. L'apparition d'un groupe indépendant au Sénat témoigne de l'indépendance accrue des électeurs. J'aimerais connaître votre opinion à ce sujet. Pensez-vous toujours ce que vous avez écrit dans votre article? Vous n'avez pas trouvé beaucoup de groupes d'indépendants dans le monde. Il y en a un en Australie. Ils se donnent le même nom, mais il s'agit plus d'une coalition. Pouvez-vous vous prononcer là-dessus, s'il vous plaît?

Mme Russell : Il y a eu des périodes dans l'histoire au cours desquelles des membres indépendants ont détenu la balance du pouvoir au Sénat australien. De petits partis et des particuliers qui n'avaient véritablement aucune allégeance à un parti politique ont également été élus au Sénat de ce pays. Il est arrivé que ces personnes aient détenu la balance du pouvoir, mais le Sénat australien est encore plus petit que son équivalent canadien. En fait, la taille de cette institution correspond à moins du dixième de celle de la Chambre des lords. Il s'agit donc réellement de très peu de gens.

Quand j'ai fait une visite en Australie il y a environ 15 ans, un membre indépendant de la Tasmanie détenait la balance du pouvoir. Il subissait une pression énorme. L'attention de toute la population était concentrée sur lui et sur la position qu'il allait prendre dans les votes par appel individuels, ce qui était très difficile pour lui. Permettez-moi de revenir à votre question que je crains d'avoir oubliée.

La sénatrice Bellemare : Il s'agit du phénomène moderne des groupes indépendants.

Mme Russell : Oui, naturellement. Je vais m'en tenir à ce commentaire. Au Royaume-Uni — et je crois que la situation est assez semblable dans les démocraties avancées —, la loyauté aux partis politiques semble être en perte de vitesse. Nous observons le phénomène que les politologues appellent « le désengagement politique ». Les politiciens sont maintenant davantage intéressés à mettre sur pied des organismes indépendants et apolitiques. En un sens, la Chambre des lords, et tout particulièrement les non-inscrits, incarne cette tendance. J'ai dit que le phénomène est apparu avec le temps. En fait, le groupe des non-inscrits existe depuis plus de 100 ans. Il porte toutefois une aura de modernité. Bref, son temps est arrivé.

C'est la présence de personnes non alignées sur un parti politique qui plaît à la population concernant la Chambre des lords, dans la mesure où la population s'intéresse à cette institution qui ne fait pas très souvent les manchettes. Parce que ses membres ne sont pas élus, beaucoup de gens ne connaissent pas vraiment les détails du fonctionnement de la chambre haute. Toutefois, la présence de membres indépendants constitue l'un des éléments qui plaisent le plus à la population générale. La Chambre des lords est perçue dans l'ensemble comme une institution moins partisane. Les gens apprécient que les membres qui prennent place sur les bancs rattachés à un parti soient perçus comme ayant des affiliations un peu moins étroites avec les partis que les membres de la Chambre des communes et que, dans

One of the points in my paper, which I reiterated in my book, published two or three years ago on the House of Lords, the presence of the cross-benchers is one of the things that generate that non-partisan culture across the whole house. Political members sit in a chamber where the balance of power is held by independent members, the politicians can't simply attack each other by virtue of party label. They actually have to have rational arguments on the basis of evidence, because the independent cross-benchers to some extent sit in judgment of the quality of the arguments. If one side was seeking to win purely through political point scoring that would soon lose the support of the independent members who might then be more inclined to vote with the other side. So in a sense it depoliticizes the House of Lords to quite a large extent, even on the party benches. I hope that makes some sense.

Senator Bellemare: Absolutely.

Senator McIntyre: Thank you, Ms. Russell, for your oral presentation. I also had the opportunity to read your paper on this subject.

There's no question that cross-benchers do not have a leader or whip. As indicated by Senator Joyal, they have a convener. However, they have official status, having been recognized as a political grouping, though not a party. They have rights of participation in chamber and proceedings, roughly proportionate to their numbers. They vote relatively little, but my understanding is that they participate in most debates. They have an influence in the business of the House of Lords.

Obviously, the House of Lords had to modify its rules and procedures in order to accommodate the cross-benchers. How has the house modified its rules and procedures to ensure cross-benchers are provided with adequate opportunities to participate in house business in proportion to their numbers? How successful have these procedural modifications been in ensuring cross-benchers exercise their rights to participation?

Ms. Russell: It's not so much a matter of modification of rules, because the cross-benchers grew up sort of organically across time. It's a long-standing tradition that we have members of the House of Lords that are not members of political parties. Indeed the House of Lords pre-existed the political parties.

I can see that what's happening in the Senate is you have the arrival of a new grouping, and that requires you to make some changes to existing assumptions. Whereas for us, our procedures grew up with the constant presence of independent members, and indeed, many of our procedures themselves predate the existence of the political party. So it was the political parties that arrived, in a sense. Our procedures develop over time, but they are, as I have

l'ensemble, les valeurs et la culture de la Chambre des lords soient relativement moins partisans.

L'un des points que j'ai soulevés dans mon article, et dont j'ai reparlé dans mon livre sur la Chambre des lords publié il y a deux ou trois ans, c'est que la présence des non-inscrits est l'un des facteurs qui favorisent la culture de non-partisanerie dans toute la chambre. Les membres affiliés à un parti politique siègent dans une chambre où la balance du pouvoir est détenue par des membres indépendants, ils ne peuvent donc pas s'attaquer les uns les autres au titre du parti politique auquel ils appartiennent. Ils doivent en fait intervenir avec des arguments rationnels fondés sur des données probantes, parce le vote des non-inscrits indépendants dépend de la qualité des arguments présentés. Si les membres d'un côté cherchaient à marquer des points en s'appuyant uniquement sur des motifs politiques, ils pourraient perdre rapidement l'appui des membres indépendants, qui pourraient alors être enclins à voter avec les membres de l'autre côté. Alors, en un sens, la présence de membres indépendants dépolitise considérablement la Chambre des lords, même les membres rattachés à un parti politique. J'espère que ce que je vous dis semble sensé.

La sénatrice Bellemare : Absolument.

Le sénateur McIntyre : Merci, madame Russell, pour votre déclaration. J'ai également eu la possibilité de lire votre article sur le sujet.

Les non-inscrits n'ont ni chef ni whip, c'est bien clair. Comme l'a dit le sénateur Joyal, ils ont un organisateur. Toutefois, ils ont un statut officiel, ayant été reconnus comme groupe politique, mais non comme parti. Ils ont le droit de participer aux débats et aux travaux de la chambre dans une proportion qui correspond à peu près à leur nombre. Ils votent relativement peu, mais je crois comprendre qu'ils participent à la plupart des débats. Ils exercent une influence sur les travaux de la Chambre des lords.

À l'évidence, la Chambre des lords a dû modifier ses règles et ses procédures pour s'adapter à la présence des non-inscrits. Comment s'y est-elle prise pour permettre aux non-inscrits de participer convenablement aux travaux de la chambre et de façon proportionnelle à leur nombre? Dans quelle mesure les changements apportés ont-ils réellement permis aux non-inscrits d'exercer leurs droits de participation?

Mme Russell : Il ne s'agissait pas beaucoup de changer les règles, parce que le groupe des non-inscrits s'est formé de lui-même au fil du temps. La présence à la Chambre des lords de membres qui ne sont pas affiliés à un parti politique remonte à loin. En fait, la Chambre des lords est apparue avant la création des partis politiques.

Je peux voir que votre sénat accueille un nouveau groupe et que vous devez en conséquence modifier certaines choses. Chez nous, toutefois, il y a toujours eu des membres indépendants à la chambre lorsque nous avons élaboré nos procédures; en fait, beaucoup de nos procédures ont été mises en place avant la création des partis politiques. En un sens, ce sont les membres affiliés à des partis politiques qui ont fait leur entrée à la chambre

already referred to, fundamentally rooted in a belief in the equality of members and the rights of all individual members, and they don't officially and formally privilege political parties and groupings very much at all.

The application in practice of the — I hesitate to even call them rules — the understanding of fairness in the House of Lords is, in practice, quite a lot based on group membership. So in terms of speaking time in debates, for example, it tends to circulate around the chamber between the government side, the opposition side, the cross-benchers with fair speaking rights for the smaller groupings, the Liberal Democrats and the bishops.

But these arrangements are very much informal and based on convention, tradition and understandings. They're not rigid rules. This is quite unusual in a parliamentary institution, I appreciate, but that makes them quite flexible to change to accommodate developments. It's not a matter of rewriting the rules. It's a matter of conventions developing.

Senator McIntyre: When you speak of cross-benchers, do you mean the six groups that you have identified in your paper, minus the parties from Northern Ireland?

Ms. Russell: In practice, yes. As I said, the groups in the paper have changed somewhat. The parties from Northern Ireland have since left the cross-bench group. We no longer have people appointed to serve as judges in the House of Lords due to the creation of the Supreme Court in the mid-2000s, but there was more of a presence of those members still around in the late 2000s than now.

Other members who have separated from their parties aren't really welcome on the cross-benches anymore. So it now comprises primarily hereditary peers, mostly members who have been appointed by the Appointments Commission and members who have been appointed by the Prime Minister as independents, mostly people who have held senior public office.

Because members are appointed for life, change takes a long time to work its way through the system, but most people who reach the cross-benches now are appointed by the Appointments Commission.

Senator Greene: Thank you very much for appearing before us. Is it possible for a cross-bencher to be a member of a political party?

Ms. Russell: I think it is, but you might be better speaking to the convenor about what their most recent rules are. I'm sorry to hesitate. There was a suggestion a few years ago that the cross-benchers were going to move to requiring their members to sign some kind of statement of independence. I'm not sure whether they ever actually implemented that rule, and I'm not sure whether that rule would have required you to sign that you weren't a member of a political party. The understanding has

après les membres indépendants. Nos procédures ont été élaborées avec le temps, mais elles reposent fondamentalement sur le principe voulant que les membres doivent être égaux et avoir chacun des droits égaux à ceux des autres; elles n'accordent pas beaucoup de privilèges officiels aux membres des partis politiques ni aux membres de quelque groupe que ce soit.

À la Chambre des lords, l'application des règles — j'hésite à parler de règles — repose sur le principe de l'équité fondée pour beaucoup sur l'appartenance à un groupe donné. Pour les débats, par exemple, on a tendance à répartir le temps entre le parti gouvernemental, l'opposition, les non-inscrits, en accordant des droits d'intervention équitables aux groupes plus petits, comme les démocrates libéraux et les évêques.

Toutefois, ces dispositions n'ont pas un grand caractère officiel et elles s'appuient sur des conventions, la tradition et des principes communs. Les règles ne sont pas rigides. C'est une situation assez inhabituelle dans une institution parlementaire, j'en conviens, mais elle laisse beaucoup de latitude pour les changements requis selon l'évolution des choses. Il n'est pas besoin de réécrire les règles, il faut simplement élaborer de nouvelles conventions.

Le sénateur McIntyre : Lorsque vous parlez des non-inscrits, parlez-vous des six groupes que vous mentionnez dans votre article, à l'exception des partis de l'Irlande du Nord?

Mme Russell : Concrètement, oui. Comme je l'ai dit, les groupes mentionnés dans l'article ont quelque peu changé. Les membres affiliés aux partis de l'Irlande du Nord ont depuis quitté le groupe des non-inscrits. Nous n'avons plus de gens nommés en qualité de juges à la Chambre des lords depuis la création de la Cour suprême au milieu des années 2000; un nombre plus grand de ces personnes étaient encore en place à la fin de la première décennie de ce siècle que maintenant.

Les autres membres qui ont quitté leur parti ne sont plus les bienvenus chez les non-inscrits. Maintenant, le groupe se compose donc principalement de pairs héréditaires, de membres qui ont été nommés par la commission et de personnes nommées par le premier ministre en qualité de membres indépendants, dont la plupart sont des anciens hauts fonctionnaires.

Comme les membres sont nommés à vie, il faut beaucoup de temps pour apporter des changements au système, mais la plupart des gens qui entrent dans le groupe des non-inscrits sont maintenant nommés par la commission.

Le sénateur Greene : Je vous remercie beaucoup de comparaître devant nous. Un non-inscrit peut-il être membre d'un parti politique?

Mme Russell : Je crois que oui, mais il vaudrait mieux que vous parliez à l'organisateur pour connaître les plus récentes règles en vigueur. Excusez-moi d'hésiter ainsi. On a laissé entendre, il y a quelques années, que les non-inscrits allaient être obligés de signer une sorte de déclaration d'indépendance. Je ne suis pas certaine qu'ils aient mis en œuvre cette règle et, le cas échéant, que cette règle les oblige à apposer leur signature pour établir qu'ils ne sont pas membres d'un parti politique. Il a toujours été entendu, de

historically been a bit looser than that, that you're not going to follow a party whip, but that privately no one is going to regulate whether you are privately a member of a party.

So they're certainly not people who have been leading lights in their political parties. They're not people who have served as ministers or have been elected as MPs for their parties, that kind of thing. But if you are, as a private citizen, a member of a political party I suspect that that is not a bar to being a member of the cross-benchers, but you should check with the convenor to be absolutely up to date.

Senator Greene: In our case, we have a Conservative or a Liberal who decides, for whatever reason, to leave their Senate caucus and become an independent, in those cases they likely would become an independent in the Senate but also keep their party membership. I guess I'm asking what happens to people in the House of Lords who are appointed and are a member of the Conservative side, let's say, for a number of years and decide to become independent or, in other words, a cross-bencher? Where are they in the mix?

Ms. Russell: Well, this is one of the things that I try to deal with a bit in that paper, the boundaries of the cross-bench group gradually becoming more defined.

As I said, the group developed from a non-organized group into a more organized group over time, and gradually its boundaries have become clearer. It used to be that if you left your party, you went and sat on the cross-benches, and therefore you were a cross-bencher; but the cross-benchers have defined their boundaries more tightly now, which is why we have this other grouping, which really isn't a grouping, it's a group of people who have left their political parties. The cross-benchers are a self-declared group of independents, and they don't just accept anyone immediately upon their departure from a party.

This wouldn't have been the case 10 years ago or so, but it's developed increasingly so that the likelihood is if you were a Conservative and you left the Conservatives, you would probably sit outside all of the groups for a while. You might call yourself an independent Conservative or you might just call yourself independent, but you wouldn't necessarily automatically be accepted into the cross-bench group. You might then prove your independence over a period of time and eventually be accepted as a cross-bencher, but in effect you are renouncing your political party allegiance at that point. It's not just not being on the party bench; it's actually being explicitly independent.

Senator Greene: Yes, which someone who leaves the Conservative caucus in the House of Lords might not wish to do.

To change gears, in the earliest part of your presentation, you mentioned that in the past 15 years or so, the House of Lords has defeated the government about 500 times. What is the public reaction to that?

façon moins rigide que cela, que les membres des non-inscrits n'allaient pas suivre les ordres d'un whip de parti, mais que personne n'allait empêcher quelqu'un de faire partie, à titre privé, d'un parti politique.

Donc, ces gens ne sont assurément pas des meneurs de partis politiques. Ils n'assument pas de fonctions de ministre et ils n'ont pas été élus comme députés de leur parti, et ainsi de suite. Alors, j'imagine qu'il n'y aurait pas d'empêchement à ce qu'un citoyen, membre d'un parti politique, devienne un non-inscrit, mais il vaudrait mieux vérifier la chose auprès de l'organisateur pour faire véritablement le point sur le sujet.

Le sénateur Greene : Dans notre cas, si un conservateur ou un libéral décidait, pour une raison ou pour une autre, de quitter son caucus au Sénat et de siéger comme indépendant, il deviendrait probablement un sénateur indépendant tout en demeurant membre de son parti. Qu'advierait-il aux membres de la Chambre des lords nommés en qualité de lords conservateurs quelques années auparavant qui décideraient de devenir indépendants et de se rallier aux non-inscrits? Quelle serait alors leur place?

Mme Russell : Eh bien, c'est l'un des points que j'ai cherché à analyser un peu dans cet article, soit la délimitation graduelle du groupe des non-inscrits.

Comme je l'ai dit, le groupe s'est organisé avec le temps et sa délimitation est devenue plus claire. Auparavant, le lord qui quittait son parti prenait place sur un banc transversal et rejoignait ainsi les autres qui n'appartenaient à aucun parti; toutefois, les non-inscrits ont donné une définition ou une délimitation plus étroite à leur groupe, et c'est pourquoi nous avons maintenant cet autre bloc, qui ne constitue pas réellement un bloc, de gens qui ont quitté leur parti. Les non-inscrits sont un groupe auto déclaré de membres indépendants, et ils n'acceptent pas automatiquement les lords qui quittent leur parti politique.

Tel n'aurait pas été le cas il y a 10 ans, mais les choses ont changé au point que si, par exemple, un conservateur quittait son parti, il siégerait probablement à l'extérieur de tous les autres groupes pendant quelque temps. Il pourrait se présenter comme un conservateur indépendant ou simplement un indépendant, mais il ne serait pas nécessairement ni automatiquement accepté dans le groupe des non-inscrits. Il devrait prouver qu'il est un lord indépendant pendant un certain temps et il pourrait ainsi un jour être accepté dans le groupe des non-inscrits; dans les faits, toutefois, il renoncerait à son allégeance politique. Il ne suffit pas de ne pas siéger parmi les lords affiliés à un parti, il faut siéger explicitement et réellement comme indépendant.

Le sénateur Greene : Oui, ce qu'un membre du caucus conservateur à la Chambre des lords pourrait ne pas souhaiter.

Dans un autre ordre d'idées, au début de votre déclaration, vous avez dit qu'au cours des 15 dernières années, la Chambre des lords a défait le gouvernement 500 fois. Comment la population a-t-elle réagi?

Ms. Russell: Most of it never reaches the public eye, actually. As you can see, it's a common occurrence. A defeat in the House of Lords is not particularly newsworthy because they happen quite often. I also said in the opening remarks that a great deal of caution is exercised by the House of Lords in the use of its power. We have a series of conventions about the use of powers which say, for example, that government bills in their entirety are not rejected.

Now, the House of Lords has the power to reject a government bill, but in practice, that happens vanishingly rarely.

So the things on which defeats happen are more the detail of policy; they are amendments to bills. Some of these are matters which are of high public salience and they reach the news. I can give you a recent example, which wasn't actually an amendment to a bill, but we had a very big row between the Conservative government and the House of Lords in October over a very high-profile matter.

But the typical Lords defeat is on a relatively small change to a bill. The journalists don't consider it newsworthy because these happen all of the time, and the legislation will go back to the House of Commons, and the House of Commons will be asked to reconsider.

I have done work which has traced what happens to House of Lords defeats, and while in theory the House of Commons could overturn all House of Lords defeats, in practice about half of them go on to be accepted.

One of the things that I said — and I saw this in maybe David Smith's evidence, he made reference to Philip Norton, talking about the important connection between defeats in the House of Lords and the mood in the House of Commons. And this is definitely true, and my work shows this, that where the government is defeated on a matter in the House of Lords, and there is known to be discontent in the government's own party in the House of Commons, that's where it will tend to back down.

I often say, in the British context, that the role of the House of Lords is to throw matters back to the House of Commons and say, "Are you sure?" If members of the House of Commons look at it again and say, "Yes, we are sure, thank you very much," and they prefer to overturn the Lords' defeat, usually the House of Lords will accept that. If the House of Commons is not going to be so sure, faced with this question, often ministers will not even ask them to overturn it. There is kind of a negotiation that goes on and a lot of this goes on outside the media spotlight.

Senator Massicotte: Thank you very much for being with us today. I have many questions but I'll throw off a couple and then I'll go to the second round.

Mme Russell : Dans la plupart des cas, la population n'en a pas eu conscience, en fait. Comme vous pouvez le voir, cela arrive souvent. Les défaites à la Chambre des lords n'attirent pas particulièrement l'attention parce qu'elles se produisent très souvent. J'ai également dit dans ma déclaration que la Chambre des lords se montre très prudente. Nous avons des conventions qui régissent l'utilisation des pouvoirs et qui prévoient, notamment, que les projets de loi du gouvernement ne sont pas rejetés dans leur ensemble.

La Chambre des lords a bel et bien le pouvoir de rejeter un projet de loi du gouvernement, mais, dans la pratique, il est extrêmement rare qu'elle se serve de ce pouvoir.

Ce que défait la Chambre des lords, ce sont donc essentiellement des détails; il s'agit de modifications à apporter aux projets de loi. Certaines de ces questions intéressent beaucoup la population et retiennent l'attention des médias. Je peux vous donner un exemple récent d'un sujet retentissant, qui n'était pas en fait un amendement à un projet de loi, qui a suscité une confrontation très grave entre le gouvernement conservateur et la Chambre des lords au mois d'octobre.

Habituellement, les défaites qu'inflige la Chambre des lords portent sur des changements relativement mineurs à un projet de loi. Les journalistes ne les considèrent pas dignes d'intérêt parce qu'elles surviennent tout le temps; les projets de loi sont retournés à la Chambre des communes, qui est priée de réexaminer les mesures rejetées.

J'ai étudié ce qu'il advient des mesures défaites par la Chambre des lords et constaté que, même si la Chambre des communes a le pouvoir d'infirmer toutes les décisions prises par la Chambre des lords, dans la moitié des cas, elle les accepte.

Une des choses que j'ai constatées — et que j'ai peut-être perçues dans le témoignage de David Smith lorsqu'il a parlé de Philip Norton —, c'est le lien important qui existe entre les mesures défaites à la Chambre des lords et l'humeur à la Chambre des communes. Il est assurément vrai, et mes travaux le montrent, que lorsque le gouvernement est défait sur une question à la Chambre des lords, et que le propre parti du gouvernement à la Chambre des communes est ouvertement mécontent, celui-ci a tendance à faire marche arrière.

Je dis souvent que, dans le contexte britannique, le rôle de la Chambre des lords est de renvoyer des questions à la Chambre des communes en leur disant : « Êtes-vous bien sûrs? » Si les membres de la Chambre des communes, après réexamen des mesures, déclarent : « Oui, nous sommes sûrs, merci beaucoup » et décident de renverser leur décision, les membres de la Chambre des lords acceptent la situation. Si la Chambre des communes n'est pas vraiment sûre de son coup, souvent, les ministres ne lui demanderont même pas d'infirmer la décision. C'est le genre de négociations qui ont cours et beaucoup ne retiennent pas l'attention des médias.

Le sénateur Massicotte : Merci beaucoup d'être avec nous aujourd'hui. J'ai plusieurs questions, mais je vais en poser deux ou trois et attendre la deuxième série de questions pour les autres.

Let me pursue the discussion you had with Senator Joyal about the hypothesis that we would only have independents or cross-benchers. From your experience, that would put a lot of pressure on those people. Maybe there would be some deviancy relevant to behaviour, and so on. I thought the argument you would have raised is the old British adversarial system, where it is by having opposite opinions that the truth comes out or a study on a bill comes out. You did not use that argument, I presume, because you don't believe that is the case. I would have probably said I buy that argument, yet there are many organizations in the world, private or public, which don't have an adversarial system and yet, through debate — that is, through basically arguing one's case and one's belief — the information and the truth does come out.

Could you elaborate a bit more about why you think it is so negative to have, if you wish, 100 per cent cross-benchers?

Ms. Russell: I think I actually do agree with that point. That is one of the reasons.

When I think about the various problems that could come up — as I said, I hesitate to pontificate about Canada. If you asked me what would happen in the House of Lords if the political parties were removed and we were left with only the 178 cross-benchers, I think the first and most obvious problem we would have is the one that you refer to, namely, that our system is based around there being a member, if not a group of members, a government minister, who promotes a bill and who defends the government. Then a member or a group of members — that is, the opposition spokesperson and their supporters — subject that proposition to the most rigorous scrutiny. So you have two very clearly defined roles there: the role of defending the government and the role of scrutinizing the government. You have two very clear blocs whose duty is to fulfill those functions.

Of course, if the political parties were removed from the House of Lords, those blocs would be gone. You would be facing the question that you are facing in Canada as to who is going to defend government policy. You would also face the question: Who is going to scrutinize government policy? That's where I begin to see that, in the absence of political parties in the House of Lords, the cross-benchers would have to establish even more elaborate organization than they have now. Somebody would presumably have to take the lead in examining a government bill and starting to ask tough questions about the bill, because that's what scrutiny is all about.

I think I do agree with you that there would be a serious challenge if the government and opposition poles were removed.

J'aimerais poursuivre la discussion entamée avec le sénateur Joyal sur l'hypothèse d'une chambre composée uniquement de membres indépendants ou non inscrits. Selon votre expérience, ces gens subiraient beaucoup de pression. Ils auraient peut-être tendance à changer un peu de comportement, et cetera. Je m'attendais à ce que vous souleviez l'argument du vieux régime contradictoire britannique, qui consiste à favoriser l'expression d'opinions opposées pour comprendre la réalité des faits ou étudier à fond un projet de loi. Vous n'avez pas utilisé cet argument, j'imagine, parce que vous ne croyez pas qu'il soit juste. J'aurais probablement été d'accord avec vous, toutefois, il y a de nombreuses organisations dans le monde, publiques ou privées, qui ne fonctionnent pas sur le mode contradictoire, mais qui, avec des débats — à savoir fondamentalement avec des discussions où chacun défend sa cause ou son opinion —, arrivent à obtenir l'information recherchée et à avoir une idée juste de la réalité des faits.

Pourriez-vous nous en dire un peu plus sur les raisons pour lesquelles vous estimez qu'il serait aussi négatif d'avoir, disons, 100 p. 100 de non-inscrits?

Mme Russell : En fait, j'abonde dans le même sens sur ce point. C'est l'une des raisons.

J'hésite à me prononcer pour le Canada, comme je l'ai déjà dit. Si tous les membres affiliés aux partis politiques étaient retirés de la Chambre des lords et que cette institution ne comptait plus que les 178 non-inscrits, je crois que le problème qui se présenterait en premier et qui serait le plus évident serait celui dont vous venez de parler. Notre système repose sur la présence d'un membre, si ce n'est d'un groupe de membres, d'un ministre du gouvernement, qui favorise l'adoption d'un projet de loi et qui défend le gouvernement. Un membre ou un groupe de membres — soit le porte-parole de l'opposition ou ses partisans — soumet cette proposition à un examen très rigoureux. Il y a donc deux rôles très clairement définis : le rôle de défense du gouvernement et le rôle d'examen approfondi de ce que fait le gouvernement. Il y a deux blocs très clairement définis dont la tâche est de s'acquitter de ces fonctions.

Naturellement, si les membres affiliés à des partis politiques étaient retirés de la Chambre des lords, ces deux blocs disparaîtraient. On se retrouverait aux prises avec le problème auquel le Canada doit faire face, à savoir déterminer qui doit défendre les politiques du gouvernement. Il faudrait également se demander qui devrait examiner en profondeur les politiques du gouvernement. Je commence à croire qu'en l'absence de membres affiliés à des partis politiques à la Chambre des lords, les non-inscrits devraient se doter d'une organisation encore plus complexe que celle qu'ils ont maintenant. Quelqu'un devrait probablement assumer la direction de l'assemblée pour examiner les projets de loi du gouvernement et commencer à poser des questions difficiles, parce que c'est ainsi que les projets de loi sont examinés en profondeur.

Je conviens avec vous qu'il y aurait de sérieux problèmes si les membres affiliés au gouvernement et à l'opposition étaient retirés de la chambre haute.

Would you assign policy briefs to a set of cross-benchers like a front-bench team? I'm not sure. How would you know that somebody was going to be there to introduce the debate? There would have to be some additional level of organization beyond what we have now. While the cross-benchers in the House of Lords are occasionally criticized for their low turnout in divisions — although, the senator who said that they're always there and that there is always a voice in debate is absolutely correct; there are always people there keen to speak — as I said, the turnout in divisions averages between 10 and 20 per cent. If that was the turnout in the entire chamber rather than in just one group, I think that might be subject to criticism.

In the absence of party groups — that is, blocs that are forming the sort of bedrock of for and against the proposition with the cross-benchers in the middle deciding — there would be a lot more focus on the individual cross-benchers and how they were going to vote. Broadly, in the absence of political parties, I think you would have to end up either with something that was relatively chaotic or something where there would have to be a lot more organization in the cross-bench group and people taking on front bench-like positions in the cross-bench group, which is hard within a group that has no collective line.

I'm sorry, I'm giving you another long answer. My answers are probably too long.

Senator Massicotte: Let me take it further and play the devil's advocate. Any decision body has to deal with that issue, and many organizations in the world do not purposely have an adversarial system to get at the right answer. People's interests and opinions will dictate and naturally we'll have a difference of opinion. Why do you argue a need to have the adversarial system? It is a typical British system, but why is it necessary? Are there not better solutions? Look at the United Nations, for instance. They don't have the adversarial system, the pro and con. Many organizations get the right answer.

Ms. Russell: Maybe there is one other factor with respect to the House of Lords. I'm not sure how this is working in Canada, but there is no expectation of full-time service in the House of Lords. Many of the people who are appointed — the cross-benchers in particular, but across the house more broadly and to a lesser extent within the political parties — are not only people who have an expert career behind them, but they're still engaged in their expert careers. So you have people who are practising doctors, practising academics or practising lawyers. There is not an expectation of full-time service. They don't get a salary. They're paid a daily allowance for the days they appear in the House of Lords under directive. For us it would be quite a big leap to have, in effect, full-time scrutiny.

Confierait-on des mémoires sur des politiques à une équipe de non-inscrits qui agirait comme une équipe qui occupe les banquettes avant? Je n'en suis pas certaine. Comment pourrait-on être sûr que quelqu'un va ouvrir le débat? Il faudrait un niveau d'organisation supplémentaire à ce qui existe déjà. Les non-inscrits se font parfois reprocher leur faible participation aux décisions — bien que la personne qui a déclaré qu'ils sont toujours là et qu'ils se font toujours entendre dans les débats ait absolument raison; il y a toujours des gens désireux de prendre la parole —, mais leur participation aux votes par appel se situe entre 10 et 20 p. 100. Si telle était la participation de l'ensemble de la chambre et non celle d'un groupe seulement, je crois qu'il y aurait des mécontents.

En l'absence de groupes rattachés à un parti — à savoir de blocs qui forment l'assise favorable et l'assise opposée à la proposition au milieu desquelles se trouvent les non-inscrits qui décident —, les non-inscrits feraient chacun l'objet d'une attention beaucoup plus soutenue et leur vote serait surveillé de beaucoup plus près. Grosso modo, s'il n'y avait pas de membres rattachés à un parti politique, la situation serait relativement chaotique ou elle obligerait le groupe des non-inscrits à se doter d'une organisation beaucoup plus complexe dans laquelle certains de ses membres devraient jouer le rôle de ceux qui occupent les banquettes avant, ce qui serait difficile étant donné que ce groupe ne suit pas une ligne de conduite commune.

Je regrette de vous donner encore une réponse bien longue. Mes réponses sont probablement trop longues.

Le sénateur Massicotte : Permettez-moi d'aller plus loin et de me faire l'avocat du diable. Tout organisme décisionnel doit s'attaquer à cette question, et nombre d'organisations dans le monde ont choisi de ne pas avoir de système contradictoire pour obtenir la bonne réponse à leurs interrogations. Les intérêts et les opinions des gens dictent les réponses et, naturellement, ils ont des opinions différentes. Pourquoi estimez-vous nécessaire d'avoir un système contradictoire? C'est un système typiquement britannique, mais pourquoi est-il nécessaire? N'y a-t-il pas de meilleures solutions? Regardons les Nations Unies, par exemple. Il n'y a pas de système contradictoire là-bas. Beaucoup d'organisations trouvent les bonnes solutions sans ce système.

Mme Russell : Il y a peut-être un autre facteur en ce qui concerne la Chambre des lords. Je ne suis pas certaine si c'est la même chose au Canada, mais on ne s'attend pas à ce que les membres de la Chambre des lords y travaillent à temps plein. Beaucoup de ceux qui sont nommés — les non-inscrits tout particulièrement, mais aussi les autres plus généralement et, dans une moindre mesure, les lords rattachés à des partis politiques — n'ont pas mis fin à leur carrière dans leur domaine de spécialité. Il y a ainsi des médecins, des professeurs d'université et des avocats qui continuent d'exercer leur profession. On ne s'attend pas d'eux à ce qu'ils travaillent à temps plein à la Chambre des lords. Ils ne sont pas salariés. Ils reçoivent une allocation quotidienne pour les jours où ils se présentent à la

I agree with you in principle that you could set up a system, particularly in the committee system, where you could allocate responsibilities to take the lead to members. That is, some sort of rapporteur system where you have one member leading on a bill who works with the officials and the lawyers to look at the potential flaws in the bill who leads questioning with expert witnesses and that kind of thing. However, that requires very active service. I think that's more than you could expect from our cross-benchers under the system we have, because a great many are very busy outside the house as well as contributing to the Lords. I don't know if that is different in terms of the expectation of full-time service in Canada.

Senator Massicotte: Let me ask you another question. The British system is such that I think the House of Lords has one year to approve, reject or amend a bill, and it goes back to the House of Commons. The House of Commons basically has the last say, in other words. In Canada, the current system we have is there is no such limitation of time. In fact, I think it is David Smith who says it would be disastrous for us to adopt your system, to put a limit and give up our veto rights.

Do you want to make a comment on that?

Ms. Russell: Yes. We don't push to the limit very much. The delay of a year is generally in the background as a threat because on most bills there is negotiation well before that. Undoubtedly, the ultimate power in the Canadian Senate is much greater, and I think perhaps that sits a little awkwardly with a group of independents as well.

One of the interesting features of the cross-benchers is that they tend to be less prepared to push arguments to their limits. In the House of Lords, although members are not elected, the political parties feel they have some sort of electoral mandate that comes from the House of Commons. In particular, the political party that shares the balance of power with the cross-benchers, the Liberal Democrats, our centre party, have a grievance with the use of the first-past-the-post electoral system in the House of Commons because it disadvantages them. They would prefer a proportional system. Although they're not elected to the House of Lords, they think that they do have a right to question government policy on the basis of the votes that they get for the House of Commons.

Chambre des lords après y avoir été conviés. Pour nous, la mise en place d'un mode d'examen approfondi à temps plein serait un changement énorme.

En principe, je conviens que vous pourriez mettre sur pied un système, particulièrement dans les comités, dans lequel vous pourriez confier la direction du débat à un membre, à savoir une sorte de système de rapporteur où un membre débattrait d'un projet de loi avec des responsables et des avocats pour examiner les points faibles potentiels, mènerait l'interrogation de témoins experts et ce genre de chose. Toutefois, ce mode de fonctionnement nécessite une présence très active. Je crois que nous ne pouvons pas en attendre autant des non-inscrits de notre système parce que beaucoup travaillent encore très activement à l'extérieur de la Chambre en plus de contribuer à ses travaux. Je ne sais pas si la situation est différente pour ce qui est de la présence à temps plein attendue des sénateurs au Canada.

Le sénateur Massicotte : Permettez-moi de vous poser une autre question. Je crois savoir que le système britannique est tel que la Chambre des lords dispose d'une année pour approuver, rejeter ou modifier un projet de loi avant que celui-ci ne retourne à la Chambre des communes. La Chambre des communes a fondamentalement le dernier mot. Au Canada, il n'y a pas de telle limite de temps. En fait, je crois que David Smith a dit qu'il serait désastreux pour nous d'adopter votre système, d'imposer une limite et de renoncer à nos droits de veto.

Désirez-vous nous donner votre avis à ce sujet?

Mme Russell : Oui. Les choses ne durent pas jusqu'à un an, habituellement. Cette limite d'un an ne sert généralement qu'à exercer une pression en arrière-plan, étant donné que la plupart des projets de loi font l'objet de négociations bien avant que ce temps soit écoulé. Il ne fait pas de doute que le Sénat canadien détient un pouvoir beaucoup plus grand et c'est ce qui rend peut-être un peu difficile d'y faire évoluer un groupe d'indépendants.

Une des caractéristiques intéressantes des non-inscrits tient à ce qu'ils ont tendance à être moins préparés à défendre leurs points de vue jusqu'à la limite. Dans la Chambre des lords, même s'ils ne sont pas élus, les membres affiliés aux partis politiques ont l'impression qu'ils doivent s'acquitter d'un genre de mandat électoral provenant de la Chambre des communes. Plus particulièrement, les membres du parti politique qui détiennent la balance du pouvoir avec les non-inscrits, soit les membres affiliés aux démocrates libéraux, notre parti centriste, se plaignent de l'utilisation du scrutin majoritaire uninominal à la Chambre des communes parce qu'il les désavantage. Ils préféreraient un système proportionnel. Même s'ils ne sont pas élus à la Chambre des lords, ils estiment qu'ils devraient avoir le droit d'interroger le

The cross-benchers tend to be less fierce in their determination to challenge government policy. They tend to back down more easily because they have no electoral mandate at all. This is another thing that I think would put quite a lot of pressure on a group of independents who made up the whole house.

There's an old cliché, isn't there, about second chambers, that if they're very vigorous and seek to use their powers they're controversial, but if they don't seek to use their powers they're also controversial. I think this is probably going to be a challenge for your independents, particularly given the veto power that the Senate has. If they seek to challenge the government a good deal, that's going to be controversial, but if they never challenge the government, that's going to be controversial too.

My preferred option for the House of Lords, as I sort of alluded to in my opening remarks, which might be something that might make some sense in Canada, although I get a sense that it's not on the agenda at the moment, is that rather than having an all-independent house, we have a house where there is a clear formula for sharing seats between the parties and the seats are shared on the basis of proportionality in general election votes and that it's quite clear that there's a reason why there's a certain number of Conservatives and a reason why there is a certain number of Labour people and a certain number of seats reserved for cross-benchers. That's what we're edging towards in the U.K. They're not looking to get rid of political parties.

Senator Massicotte: A quick technical question, if I could. You mentioned that your committee members and committee chairs are elected by secret ballot. If that is the case in a committee, therefore, you could have the chair and co-chair being in the same political party. Is that the case? And given the majority rules in any of these votes, therefore, if one could work out, the whole committee could only be Liberals, if you wish, and also the chair and co-chair also Liberals. Is that the case?

Ms. Russell: There is a two-stage process, or perhaps if I talk it through, it might even be a three-stage process. There is a two-stage process, at least for the election of chairs. We're talking about the House of Commons now, not the House of Lords, which hasn't adopted the elected system.

gouvernement sur ses politiques selon les votes qu'ils obtiennent pour la Chambre des communes.

Les non-inscrits attaquent généralement moins agressivement les politiques du gouvernement. Ils ont tendance à faire marche arrière plus facilement parce qu'ils n'ont aucun mandat électoral. Voilà, je crois, un autre facteur qui exercerait beaucoup de pression sur les indépendants s'ils devaient composer la chambre haute à eux seuls.

Il y a un vieux cliché au sujet des deuxièmes chambres, n'est-ce pas : si elles sont très vigoureuses et cherchent à exercer leurs pouvoirs, elles sèment la controverse, mais si elles ne cherchent pas à utiliser leurs pouvoirs, elles soulèvent la controverse également. Je crois que cette situation causera probablement des problèmes pour vos membres indépendants, à cause tout particulièrement du pouvoir de veto dont vos sénateurs sont dotés. En effet, s'ils cherchent à remettre en question beaucoup le gouvernement, ils susciteront une controverse, s'ils n'interviennent jamais, ils soulèveront également la controverse.

Comme j'y ai en quelque sorte fait allusion dans ma déclaration, l'option que je privilégie pour la Chambre des lords, et qui pourrait être assez sensée pour le Canada, même si j'ai l'impression que la question n'est pas au programme pour l'instant, serait d'avoir, au lieu d'une chambre haute totalement composée de membres indépendants, une chambre dont les sièges seraient distribués entre les partis selon une formule de calcul claire, fondée sur les résultats des élections générales. On saurait ainsi nettement pourquoi il y a tant de sièges de conservateurs, tant de sièges de travaillistes et tant de sièges réservés aux non-inscrits. C'est ce vers quoi on tend au Royaume-Uni. On ne cherche pas à se débarrasser des partis politiques à la Chambre des lords.

Le sénateur Massicotte : Pourrais-je vous poser une petite question de forme. Vous avez dit que les membres et les présidents de vos comités sont élus par vote secret. Si tel est le cas, vous pouvez vous retrouver avec un président et un vice-président d'un comité appartenant au même parti politique. Est-ce le cas? Étant donné les règles de la majorité pour n'importe lequel de ces votes, il pourrait arriver que tout le comité soit composé de libéraux, si on veut, et également que le président et le vice-président soient des libéraux. Est-ce le cas?

Mme Russell : C'est un processus en deux étapes, ou peut-être même en trois étapes si je peux vous en parler en détail. Il y a un processus en deux étapes au moins pour l'élection des présidents. Nous parlons maintenant de la Chambre des communes, et non de la Chambre des lords, qui n'a pas adopté le système d'élection.

There is a general principle that seats on committees are shared out broadly proportionately to political party shares, or in the House of Lords, obviously, cross-bench shares as well, and the committee chairs are also shared out proportionally.

In terms of the election of members, the first thing that's decided is what the share of seats should be, and then elections are held within the political parties to fill those seats. So let's say the Conservatives are entitled to six, Labour is entitled to five, the Liberal Democrats are entitled to two; the parties go away and elect those members.

For the chairs because it's a matter of sharing out across the committees across the house, the first stage of the process is to decide what the share of chairs should be, that is, how many chairs each party should be entitled to. Then there continues to be an involvement of the usual channels in deciding which committee will go to which party, and I think it will be kind of informal, but there will also be some kind of recognition of the importance of the committees. The committees which are seen as being highest profile and most senior will be shared out between the parties and they will kind of work their way down. Then we know which party is entitled to chair each committee and then nominations are only invited for members in that party, but the election takes place across the whole house.

Supposing the Foreign Affairs Committee is going to be Conservative, that's a result of the usual channels discussion, then nominations will be opened and only Conservatives will be able to nominate and the voters will be the whole house. The result of the vote across the whole house is that there is a kind of push to the centre, that the members who have a broad appeal across the house, who can appeal to both the government side and the opposition side, have the advantage in those elections, which I tend to think is a good thing. Other people might disagree.

Senator Massicotte: Thank you.

Senator Stewart Olsen: Ms. Russell, I'm having a bit of difficulty. We've talked a lot about the rights of the House of Lords. We haven't said much about their responsibilities, and I'm very interested in knowing what the expectations are, because it's a very loose system. I don't really understand, with 800 people, who shows up to a vote. We're very different here, and there are expectations of us. I'm just wondering what the responsibilities are.

Ms. Russell: That's a very good question, and as you indicate and as is already clear from what I've said, they're pretty ill-defined. If every member of the House of Lords turned up, the place wouldn't function. You can't run an assembly with 800 members present, clearly.

Nous appliquons un principe général voulant que les sièges doivent être répartis dans les comités de façon globalement proportionnelle à la répartition des membres des partis politiques; à la Chambre des lords, naturellement, il y a aussi des sièges réservés aux non-inscrits. Les présidents des comités sont également répartis proportionnellement.

Pour l'élection des membres, on décide tout d'abord de la répartition des sièges; les élections sont ensuite tenues à l'intérieur de chaque parti politique pour l'occupation de ces sièges. Alors, disons que les conservateurs ont droit à six sièges, les travaillistes, à cinq, les démocrates libéraux, à deux, chaque partie réunira ses membres pour élire ceux qui siégeront aux comités.

Pour ce qui est des présidents, comme il s'agit de répartir ces fonctions pour tous les comités dans l'ensemble de la chambre, la première étape consiste à décider de la répartition des postes de président, soit du nombre de présidents auquel chaque parti a droit. Il faut ensuite poursuivre la sélection par les canaux habituels pour décider des comités qui seront confiés à un parti ou à un autre, c'est un processus, je crois, assez informel, mais qui tient compte dans une certaine mesure de l'importance des comités. Les comités perçus comme les plus en vue et les plus importants sont répartis entre les partis, qui, en quelque sorte, y trouvent leur compte. Nous apprenons ensuite quel parti a le droit de présider quel comité; seuls les membres de ce parti sont invités à présenter des candidats, mais l'élection est tenue dans toute la chambre.

Supposons que le comité des affaires étrangères doit être conservateur, selon le résultat tiré des discussions tenues par les canaux officiels, alors les nominations seront ouvertes et seulement des conservateurs pourront proposer des candidats, mais le vote sera pris dans l'ensemble de la chambre. En procédant à un vote général, on exerce en quelque sorte une pression vers le centre, parce que les membres qui sont les plus populaires à la chambre, qui plaisent le plus à la fois au parti gouvernemental et à l'opposition, sont avantagés dans ces élections, ce qui, je crois, est une bonne chose. D'autres pourraient ne pas être d'accord avec moi.

Le sénateur Massicotte : Merci.

La sénatrice Stewart Olsen : Madame Russell, j'ai un peu de difficulté à comprendre. Nous avons beaucoup parlé des droits de la Chambre des lords. Toutefois, nous n'avons pas beaucoup parlé des responsabilités de ses membres. J'aimerais beaucoup savoir quelles sont les attentes à leur endroit, parce le système est très souple. Je ne comprends pas vraiment : 800 personnes se présentent pour un vote. Nous fonctionnons de façon bien différente ici, et on a des attentes à notre endroit. Je me demande simplement quelles sont les responsabilités des lords.

Mme Russell : C'est une très bonne question. Comme vous le dites et conformément à ce qui ressort clairement de ce que j'ai déjà déclaré, leurs responsabilités sont très mal définies. Si tous les membres de la Chambre des lords se présentaient en même temps, l'institution ne pourrait pas fonctionner. Il est clairement impossible de tenir une assemblée de 800 personnes.

One factor with respect to that is that life membership means some members fall in their later years into relatively inactive membership before they retire or, unfortunately, die.

There are members who clearly have responsibilities. Members who are chosen to serve on committees are expected to turn up to their committee meetings, and they do. They take that responsibility very seriously. Members who chair committees clearly have a very major responsibility with respect to those committees, and they take that responsibility very seriously.

You have members who are on the front bench in the main parties who have policy responsibility. You have ministers in the House of Lords, and you also have shadow ministers for the opposition. There is an expectation of full-time service among those members and there would be an expectation of full-time service from people like the convenor of the cross-benchers.

Beyond that, there is no clear requirement for full-time service. When people are appointed, there is clearly some kind of expectation of active service, and that has changed a bit over time with more of an emphasis on active service, including on the cross-benches. Part of the selection process for cross-benchers is that they are asked whether they have time to make a serious contribution to the House of Lords, albeit not a full-time contribution.

There is an expectation that when you are appointed you will play an active role, but no one can expect that you will do that for life, until the day you die. If you don't prove as active as, perhaps, you indicated you are going to be, there is no enforcement mechanism.

I can see it can appear quite strange. It is very different.

Senator Stewart Olsen: I see. Thank you. I guess no one takes attendance at chamber or committees.

Senator Eggleton: Thank you very much. I'm interested in the working relationship of the cross-benchers, in and of that group. They are independent, and they are non-partisan in the sense of not belonging to a political party — at least not being subject to a whip of any political party — but they do have their beliefs and they do have their values.

Do they form subgroups within the cross-benchers, with people who are of like mind? Would they tend to collaborate on working out amendments, or things like that? Would they tend to vote as a bloc? Are there such subgroups depending upon their political beliefs?

La situation est attribuable en partie au fait que, parce qu'ils sont nommés à vie, certains lords deviennent relativement moins actifs dans les années qui précèdent leur retraite ou, malheureusement, leur décès.

Certains membres exercent clairement des responsabilités. Ceux qui sont choisis pour siéger à des comités doivent se présenter aux réunions, et ils le font. Ils prennent cette responsabilité très au sérieux. Les membres qui président des comités ont manifestement une très grande responsabilité à l'endroit de leur comité et ils prennent cette responsabilité très au sérieux.

Il y a les membres qui occupent les banquettes avant dans les partis principaux et qui doivent faire adopter des politiques. Il y a les ministres dans la Chambre des lords, et il y a également les ministres du cabinet fantôme de l'opposition. On s'attend d'eux à ce qu'ils travaillent à temps plein à s'acquitter de leurs responsabilités, et il en est de même pour l'organisateur des non-inscrits.

Autrement, il n'y a pas d'obligation de consacrer tout son temps au travail de la chambre. Lorsque des gens sont nommés, il est clair qu'on s'attend quelque peu à ce qu'ils fournissent un service actif, et cela a changé un peu avec le temps; en effet, on met maintenant davantage l'accent sur le service actif, y compris pour les non-inscrits. Ainsi, dans le processus de sélection des non-inscrits, on demande aux candidats pressentis s'ils auront du temps pour fournir une contribution appréciable à la Chambre des lords, bien qu'il ne s'agisse pas d'une contribution à temps plein.

On s'attend à ce que les personnes nommées jouent un rôle actif, mais on ne peut pas s'attendre à ce qu'aucune d'entre elles demeure active pour le reste de sa vie, jusqu'à la mort. Il n'y a pas de mécanisme pour obliger les pairs à faire montre de l'empressement qu'ils ont peut-être laissé présager avant leur nomination.

Je peux voir que cela paraît assez étrange. C'est très différent de ce que vous avez ici.

La sénatrice Stewart Olsen : Je vois. Merci. J'imagine que personne ne prend les présences à la chambre ni dans les comités.

Le sénateur Eggleton : Merci beaucoup. J'aimerais connaître les relations de travail qu'entretiennent les non-inscrits, à l'intérieur du groupe et avec les autres. Ils sont indépendants, et non partisans en ce sens qu'ils n'appartiennent pas à un parti politique — ils ne sont pas assujettis à tout le moins à un whip d'un parti politique —, mais ils ont leurs propres convictions et leurs propres valeurs.

Ceux qui ont des communions de pensée forment-ils bel et bien des sous-groupes à l'intérieur de leurs rangs? Ont-ils tendance à collaborer pour préparer des modifications aux projets de loi ou d'autres choses semblables? Ont-ils tendance à voter en bloc? Y a-t-il des sous-groupes formés selon les opinions politiques?

Ms. Russell: As I indicated earlier, this is something which I suspected would be the case when I set out to research the group, but I found that it really isn't the case. There certainly are not organized factions of a left-right kind. There are, as I indicated, to some extent, groupings of people who have common interests inasmuch as those who are interested in health matters, those who are interested in children's welfare, and those who are interested in the politics of the Middle East, for example, as there would be within a political party. People who find they have interests in common may meet to discuss issues, but they are not organized voting blocs by any means.

In fact, one of the things that is interesting about the House of Lords and a bit special, to some extent facilitated by the presence of the cross-benchers, is that when there are groupings of that kind, those who are interested in children's rights or health matters, et cetera, tend not to be just within one grouping. So there will be connections among members with interests across the party groups. And the cross-benchers are aware that they're not going to get anything done on their own because they are not the majority in the chamber. They're only going to achieve things if they have good connections within the political party.

In a purely non-partisan way — I'm not suggesting there's anything partisan about this — they build connections with people who share their policy interests within the parties. That's another way in which I think they're very important in building a less partisan atmosphere among the groups in the Lords. If you're a cross-bencher who is very interested in a particular health matter, you will seek out the Conservative members who have that interest and you will seek out the Labour members who have that interest. In that way, you will help to build connections between the Conservative members and the Labour members.

There's very little organization that goes on which is just within the cross-benchers. They facilitate a wider organization on a cross-party basis across the house, I would say.

Senator Cools: I would like to ask the witness if the House of Lords has a definition of "political party." If they do not, that is a different question. But if they do, what is that definition and who created it? Is it a statutory definition? For example, in Canada, at least in the Senate, a party is registered under the Canada Elections Act. I wonder if you could shed some light on that. Is the definition of the party so wide that it could be a party of 10 people only?

Ms. Russell: That's an interesting question. I suspect the answer is no. I've already indicated that our standing orders do very little to privilege political parties. The *Standing Orders of the House of Commons* recognize the government and recognize the main opposition party and the second opposition party. I think there's probably even less recognition for that in the standing orders of the House of Lords.

Mme Russell : Comme je l'ai dit plus tôt, c'est ce à quoi je m'attendais lorsque j'ai entrepris mon étude sur le groupe, mais j'ai constaté que tel n'est pas vraiment le cas. Il n'y a assurément pas de groupuscules organisés du genre gauche-droite. Toutefois, comme je l'ai dit, il y a, dans une certaine mesure, des regroupements de gens qui ont des intérêts communs, comme la santé, le bien-être des enfants, la politique du Moyen-Orient, comme c'est le cas dans un parti politique. Ceux qui ont des intérêts communs peuvent se rencontrer pour discuter, mais ils ne forment en aucun cas des groupes organisés pour le vote.

En fait, un phénomène intéressant et un peu spécial apparaît à la Chambre des lords, facilité dans une certaine mesure par la présence des non-inscrits : les regroupements de ce genre, que ce soit de gens préoccupés par exemple par les droits des enfants ou la santé, ont tendance à déborder de leur cadre. Des liens seront ainsi créés entre des membres appartenant à différents partis qui partagent les mêmes intérêts. Les non-inscrits savent pertinemment qu'ils ne peuvent rien accomplir par eux-mêmes parce qu'ils ne forment pas la majorité à la chambre. Ils ne pourront exercer une influence que s'ils ont des liens étroits avec les membres des partis politiques.

D'une façon totalement non partisane — je ne prétends pas qu'il y ait quelque chose de partisan dans cela — ils tissent des liens étroits avec les gens qui partagent leurs points de vue à l'intérieur des partis. Voilà, à mon avis, une autre contribution très importante qu'ils apportent à la Chambre des lords pour créer une atmosphère moins partisane. Le non-inscrit qui s'intéresse à une question particulière concernant la santé cherchera à obtenir l'adhésion des membres affiliés au Parti conservateur et de ceux rattachés au Parti travailliste qui partagent son point de vue. De cette façon, il aide à nouer des liens entre les membres appartenant à ces deux partis.

Les non-inscrits s'organisent très peu en formations à l'intérieur de leurs rangs; je dirais plutôt qu'ils favorisent la création d'une formation plus large, qui regroupe des membres des divers partis présents à la chambre.

La sénatrice Cools : J'aimerais demander à la témoin si la Chambre des lords a une définition de « parti politique ». Si elle n'en a pas, c'est une autre question. Toutefois, si elle en a une, quelle est-elle et qui l'a établie? Est-ce une définition établie par la loi? Par exemple, au Canada, du moins au Sénat, les partis sont enregistrés en vertu de la Loi électorale du Canada. Pourriez-vous nous éclairer quelque peu à ce sujet? La définition que vous avez du parti politique pourrait-elle être suffisamment large pour inclure un parti qui ne compterait que 10 membres?

Mme Russell : Votre question est intéressante. J'imagine que la réponse est non. J'ai déjà dit que notre règlement favorise très peu les partis politiques. Les *Standing Orders of the House of Commons* reconnaissent le gouvernement, le premier parti de l'opposition et le deuxième. Je crois que le règlement de la Chambre des lords est encore moins précis à ce sujet.

Beyond that, there's some recognition of political parties in terms of receiving funding, but in the House of Lords, I believe there are only three party groups. It would be only three groups, actually, because the government party doesn't receive any public funding because it's the government; it's getting its money directly through payment of ministers from the public purse. We have some funding for opposition parties, so the main opposition party and the second opposition party gets some public funding and the cross-benchers get some public funding now, which is rather minimal compared to the political parties.

I suppose in that sense, for funding purposes, you have a definition. But otherwise, the political parties appear practically nowhere in the standing orders, and so I think probably the answer is no.

Senator Cools: Thank you very much.

Senator Joyal: Professor Russell, I would like to submit to you my reasoning in relation to how we can “reshape” or “remodel” an upper house. As you know, we are confronted with the option of considering that the Canadian Senate would be composed of 105 independent members.

My approach to this proposal has in fact to take into account what Parliament is as a whole. Parliament is composed of an elected house, the House of Commons, where there is a government and a loyal opposition. There is a government of the day, and if that government fails, there's immediately another government to succeed, to maintain the governing of the country and to advise Her Majesty that she can enact legislation that her Parliament is proposing to her.

When you consider the nature of the House of Commons attached to an upper house — because both houses are essential to defining Parliament. Parliament is composed, of course, of Her Majesty and those two houses. That's the principle in Britain, and that's the principle in our Constitution Act dating back to 1867.

If you want to totally reshape the second chamber, how can you do that while you're not in sync with the very principles that define the first house? In the Senate, or in the Lords, the government cannot fail. If the government loses a vote in the Lords, there's no general election in Britain, no more than there are general elections in Canada. So the government is not responsible in the Lords no more than it is in the Senate.

But there is a government presence in the Senate, as you say, to stand by government legislation, to propose government legislation and to seek the concurrence of the house. As you know, Her Majesty will want to have concurrence of the upper chamber before enacting the legislation. If Her Majesty wants concurrence on legislation, that legislation has to be submitted to scrutiny before there is consent proposed to her on it. If there is

Toutefois, les partis politiques jouissent d'une certaine reconnaissance du fait qu'ils reçoivent du financement, mais je crois qu'on ne compte que trois groupes rattachés à des partis à la Chambre des lords. Il n'y en aurait que trois, effectivement, parce que le parti gouvernemental ne reçoit aucun financement public du fait qu'il forme le gouvernement; il tire des fonds directement de ce qui est payé aux ministres à partir des deniers publics. Il y a un certain financement pour les partis de l'opposition, le premier parti et le deuxième reçoivent donc une certaine part de fonds publics; il en est de même maintenant pour les non-inscrits, mais cette aide est relativement minime comparativement à celle que les partis politiques reçoivent.

J'imagine qu'en ce sens, pour le financement, nous avons une définition du parti politique. Autrement, les partis politiques ne figurent nulle part dans le règlement, et je crois donc que la réponse est probablement non.

La sénatrice Cools : Merci beaucoup.

Le sénateur Joyal : Madame Russell, j'aimerais vous soumettre ma réflexion concernant la façon dont nous pourrions « remodeler » une chambre haute. Comme vous le savez, nous sommes confrontés à l'idée de faire du Sénat canadien une chambre composée de 105 membres indépendants.

Ma réflexion tient compte de la nature du Parlement dans son ensemble. Le Parlement se compose d'une chambre élue, la Chambre des communes, où siègent un gouvernement et une opposition loyale. Il y a le gouvernement en place et, si celui-ci tombe, un autre prend immédiatement sa place pour continuer à gouverner le pays et conseiller Sa Majesté de façon que celle-ci puisse promulguer les lois que son Parlement lui propose.

La Chambre des communes est rattachée à une chambre haute — parce que les deux chambres sont essentielles à la définition du Parlement. Le Parlement se compose, naturellement, de Sa Majesté et de ces deux chambres. Tel est le principe observé en Grande-Bretagne et tel est le principe prévu dans notre Loi constitutionnelle de 1867.

Comment peut-on remodeler complètement la deuxième chambre si on ne reste pas au diapason des principes mêmes qui définissent la première chambre? Au Sénat, ou à la Chambre des lords, le gouvernement ne peut échouer. Si le gouvernement perd keep; un vote à la Chambre des lords, il n'y a pas d'élections générales en Grande-Bretagne, et il en va de même au Canada. La responsabilité du gouvernement n'est donc pas plus grande à la Chambre des lords qu'elle ne l'est au Sénat.

Toutefois, le gouvernement est présent au Sénat, comme vous dites, pour appuyer les projets de loi gouvernementaux, en présenter et chercher à obtenir l'adhésion de la chambre. Comme vous le savez, Sa Majesté voudra obtenir l'adhésion de la chambre haute avant de promulguer une loi. Si Sa Majesté veut l'adhésion des parties en présence, le projet de loi doit être soumis à un examen minutieux avant qu'on lui propose de l'accepter. S'il n'y a

no relationship between a majority and a minority in the upper house, how can you expect that the system of adversarial principle will be supported in the upper chamber?

That's why I think that the principle of having 105 — I don't want to use a word that would demean my independent colleagues — but 105 loose cannons who are there — and I apologize sincerely, honourable senators, and to the new senators who were sworn in this afternoon.

How can you expect organization of the responsibility of that upper house? That upper house has to conduct a review of the legislation. In that review, there are proposals and there is scrutiny, and the house is as good as its opposition and how it scrutinizes legislation. That's the principle that is at the root of our Westminster model.

It seems to me we can say there is no government party and no opposition party but there has to be a majority and a minority. The important element is that there is somebody in that upper house that has the responsibility, as you say, between the lines, to make the system function credibly. And to make the system function credibly, there has to be a member in full attendance from beginning to end who has to maintain quorum, who has to make sure the experts are properly questioned and that there is full scrutiny of the legislation, and not people who come and leave when they want and listen to be entertained on the arguments and go back home and maybe think about it and decide if they will vote or not vote or come to vote because they have something else to do in their professional, family or leisure time.

It seems to me the fact that you have a government party, someone there is responsible for the proper functioning to maintain the credibility of the institution. It's the government of the day, and that's why people trust that party with the running of the country. That principle flows in the upper house by the very presence of a party that has the responsibility to make it function and by the opposition party that has to be there in waiting to succeed that party if they fail.

I have some conceptual problems to solve in coming to terms with the proposal that with 105 independent members, that unit of Parliament will function properly on the very basis of its philosophical system.

Am I really making it too much of a purist concept or do you think there is merit in that position? Of course we can determine the whipped vote and whatnot, but conceptually, in my opinion, if we are to change the very nature of the upper house, we have to understand how the other house functions because we're in sync in terms of the results.

The Chair: A good question. Go ahead.

pas de relations entre une majorité et une minorité à la chambre haute, comment peut-on s'attendre à ce que la chambre haute appuie le système du mode contradictoire?

C'est pourquoi je doute du bien-fondé d'avoir ici 105 électrons libres — je ne veux pas dévaloriser mes collègues indépendants en utilisant ce terme, mais nous parlons ici de 105 électrons libres —; je tiens à présenter mes excuses sincères à mes honorables collègues, y compris aux nouveaux qui ont été assermentés cet après-midi.

Comment peut-on répartir les responsabilités parmi les membres de cette chambre haute? La chambre haute doit examiner les projets de loi. Il y a des propositions à étudier et un examen approfondi à faire; or, la chambre haute ne peut être efficace que si elle exerce une opposition efficace et que si elle est capable d'examiner à fond les projets de loi qui lui sont confiés. C'est le principe à la base même de notre modèle de Westminster.

Il me semble que nous pouvons nous passer d'un parti gouvernemental et d'une opposition, mais il nous faut une majorité et une minorité. Ce qui est important, c'est d'avoir quelqu'un à la chambre haute qui a la responsabilité, comme vous le dites subtilement, de faire fonctionner le système de façon crédible. Or, pour cela, il faut un membre qui participe entièrement aux débats, du début à la fin, et qui veille au maintien du quorum, qui s'assure que les spécialistes sont interrogés correctement et que le projet de loi est examiné en profondeur. Il ne s'agit pas d'avoir des gens qui vont et viennent comme ils le veulent, qui se présentent pour le plaisir d'assister aux discussions orageuses, qui retournent à la maison et qui ensuite ne sont plus sûres de venir voter parce qu'elles ont autre chose à faire à leur travail, dans leur famille ou dans leurs loisirs.

Il me semble que lorsqu'il y a un parti gouvernemental, quelqu'un a la responsabilité de bien faire fonctionner l'institution et de conserver sa crédibilité. C'est le gouvernement élu, et c'est pourquoi la population fait confiance à ce parti pour diriger le pays. Le principe est transposé à la chambre haute par la présence même d'un parti qui a la responsabilité de la faire bien fonctionner et d'un parti de l'opposition qui est là en attendant de succéder à l'autre, s'il se fait renverser.

La proposition d'avoir 105 membres indépendants, de croire que cette institution du Parlement pourrait fonctionner correctement sur la base même de son système de valeurs me cause des problèmes d'ordre conceptuel.

Suis-je trop puriste, selon vous, ou ma position a-t-elle un certain mérite? Naturellement, nous pouvons établir le vote soumis à la discipline de parti et tout le reste, mais, sur le plan conceptuel, selon moi, si nous devons changer la nature même de la chambre haute, nous devons comprendre le fonctionnement de l'autre chambre, parce que les deux sont synchronisées sur le plan des résultats.

Le président : C'est une bonne question. Allez-y.

Ms. Russell: I believe Senator Greene said it. I think he wanted to play devil's advocate. Then I said well, maybe government and opposition are important, and he wanted to play devil's advocate to that, which is absolutely fair. That may be the principle that was applied historically, and it may be the principle that applies in the House of Commons, but it's not inconceivable that you could run a different principle, a more deliberative principle, I suppose.

One of the important things about bicameralism is that the two chambers should be different. There's no point in having two chambers which are the same. The challenge of bicameralism, which I referred to briefly in my opening remarks, is to find an alternative logic for representation and organization in a second chamber, which is sufficiently different from the first chamber but which nonetheless has adequate legitimacy to command public respect and to be effective. Now, that's quite challenging because, presumably, if you think you've got it right in the first chamber, and that's the right way of doing it and the second chamber will do it some other way, which will be controversial.

To play devil's advocate to you, I suppose it is conceivable that you try to find a completely different logic of organization in a non-partisan Senate. We had a conversation earlier about how the cross-benchers in the House of Lords are in some respects curiously modern and perhaps in line with recent fashion to move away from allegiance to political parties.

Another thing there's been a lot of interest in in recent years — obviously, you've had serious experiments with this in Canada — is a kind of citizens' assembly model, a more deliberative model of policy making, where you get a cross-section of citizens in who don't come with party baggage, who deliberate and decide on the basis of evidence on fairly limited topics, admittedly, historically. But you could perhaps envisage creating a Senate that operated along those lines.

It would be a major experiment, and I think that my concern would be — and again I have to say applying it to the U.K. because culture and expectations there may be different — my concern would be, if we try to implement that here, that while a citizens' assembly meets over a fairly limited period of time to deal with a limited range of topics may be quite interesting to people and seen as innovative, if that were sitting on a permanent basis and dealing with a very wide range of topics and being asked to adjudicate on quite major controversial issues of policy, that those members might come under increasing scrutiny for their political beliefs.

As I refer to in my paper on the cross-benchers, in terms of appointment, there might be more pressure. I have this quotation in the paper that there's more than one way of being independent. I quote somebody as saying that the independence of the former

Mme Russell : Je crois que le sénateur Greene a dit — et je crois qu'il voulait se faire l'avocat du diable — et j'ai dit « eh bien oui », peut-être que la présence du gouvernement et de l'opposition est importante; il a voulu se faire l'avocat du diable à ce sujet, c'est tout à fait raisonnable. C'est peut-être le principe qui a toujours été appliqué dans l'histoire et qui peut être le principe régissant la Chambre des communes, mais il n'est pas inconcevable de suivre un principe différent, d'appliquer un modèle plus délibératif, je suppose.

Une des caractéristiques importantes du bicaméralisme tient à ce que les deux chambres doivent être différentes. Rien ne sert d'avoir deux chambres semblables. Le défi du bicaméralisme, dont j'ai parlé brièvement dans ma déclaration, est de trouver une solution de rechange logique pour la représentation et l'organisation de la deuxième chambre, qui doit être suffisamment différente de la première, mais qui doit avoir toute la légitimité nécessaire pour susciter le respect de la population et être efficace. La tâche est donc assez difficile, parce que, vraisemblablement, si on estime que la première chambre fonctionne bien, que c'est ainsi que les choses doivent se passer, mais que la deuxième chambre adopte une façon de faire différente, il y aura une controverse.

Je vais me faire l'avocat du diable : je suppose qu'il est concevable que vous essayiez de trouver un mode d'organisation complètement différent pour un Sénat non partisan. Nous avons parlé plus tôt de la façon dont les non-inscrits à la Chambre des lords sont à certains égards curieusement modernes et abondent peut-être dans le sens de la tendance à s'éloigner des partis politiques observée dernièrement.

Un autre modèle très intéressant est apparu au cours des dernières années — et il est clair que vous l'avez mis à l'essai sérieusement au Canada —, c'est un genre d'assemblée de citoyens, un modèle plus délibératif pour l'élaboration de politiques, qui regroupe des citoyens issus de divers horizons sans appartenance à un parti politique, qui délibèrent et qui prennent des décisions à la lumière des données probantes présentées sur des sujets assez limités, il faut le dire, du point de vue historique. Vous pourriez peut-être envisager d'adopter ce modèle pour les délibérations de votre Sénat.

Ce serait une expérience ambitieuse — encore une fois, je parle du point de vue du Royaume-Uni parce que la culture et les attentes ici ne sont pas les mêmes que chez vous —, mais, bien que l'idée de mettre ce modèle en place ici serait peut-être perçue comme assez intéressante et novatrice par les citoyens, si de telles assemblées devaient être formées à titre permanent et être appelées à traiter d'une très grande gamme de sujets et à défendre des politiques très importantes et très controversées, les membres de ces assemblées verraient, j'en ai bien peur, leurs convictions politiques scrutées de très près.

Comme je l'ai dit dans mon article sur les non-inscrits, de fortes pressions pourraient être exercées pour les nominations. Il y a une citation dans mon article selon laquelle il y a plus d'une façon d'être indépendant. Je reprends les paroles de quelqu'un selon

civil servant is not the only kind of independence that there is. You can be an independent-minded business person. You can be an independent-minded civic society activist, voluntary organization member, and so on.

I think my concern would be that there was pressure towards somehow appointing across a balance, almost recreating a political party system without political parties. You should have some right-wing independents to balance the left-wing independents. That's where it all gets very complicated. We manage to avoid those kinds of arguments, surprisingly perhaps, given how pivotal the cross-benchers have been and can be in British politics. We've largely managed to avoid those arguments by the political parties taking the heat out of the situation. If the political parties were stripped away, I think there would be an awful lot of scrutiny on the individual independent members and their personal beliefs. The fact that we don't have that is, I think, probably quite a healthy part of the system and makes it easier for those members to function effectively.

Senator Bellemare: My question is more of a comment. We have to understand that in Canada, actually, we are in transition. Why is that so? It's because there was a problem, and the problem is Canadians think — and I think we experienced it also — that the Senate has been very partisan in the past decades. In other words, partisanship as loyalty to a political party has been a priority to loyalty to the common good of Canadians. This is how the Senate is perceived. My understanding, as a senator from the interior of the Senate, is that this has a lot to do with the bipartisan nature of our Senate. Our Senate has been composed for 150 years of two political parties only. So the temptation for the government to put its hand on the second chamber is very easy to do and it's a real temptation.

Do you know of other countries besides Canada and the U.S. that have this kind of bipartisan second house? My hypothesis — and I would like you to comment on that — is that the more caucuses there are, the less partisan the second house is, and that it's good for the society. I leave the question at that.

Ms. Russell: I think that's very interesting, and I think I agree with you to a fair extent.

There's a question about how you define "partisan" and whether "partisan" is the same thing as "oppositional." I think you can have a quite partisan system where you have a multitude of parties, but that does require you to have parties building coalitions with each other, which, perhaps, takes the heat out of the partisanship to some extent — partisanship, but of a different kind.

I think it's quite difficult to run a second chamber, and I'm grateful that we don't have that system here, where either the government party is in control or the opposition party is in control, because neither of those is a particularly healthy situation.

lesquelles l'indépendance de l'ancien fonctionnaire n'est pas la seule sorte d'indépendance qui existe. Il y a aussi l'indépendance d'esprit d'un entrepreneur. Il y a aussi l'indépendance d'esprit d'un activiste de la société civile, d'un membre d'une organisation bénévole, et cetera.

Ce qui m'inquiète, c'est qu'il y aurait des pressions pour équilibrer les nominations, ce qui créerait presque un système de partis politiques sans partis politiques. Il faudrait des indépendants de droite pour faire contrepoids aux indépendants de gauche. Les choses deviendraient ainsi très compliquées. Nous réussissons à éviter ce genre de discussion, étonnamment peut-être, grâce au rôle central que jouent les non-inscrits et à ce qu'ils peuvent représenter dans la politique britannique. Nous avons largement réussi à éviter ces discussions du fait que les partis politiques éliminent la surchauffe. Si les partis politiques étaient retirés, je crois que les membres indépendants feraient l'objet d'une attention très soutenue et que leurs convictions personnelles seraient scrutées à la loupe. Que nous n'ayons pas ce problème constitue, je crois, un point fort de notre système et aide les membres à fonctionner efficacement.

La sénatrice Bellemare : Ma question tient plus du commentaire. Nous devons comprendre qu'au Canada, en fait, nous sommes dans une période de transition. Pourquoi? Parce qu'il y avait un problème, les Canadiens croient — et à juste titre, je crois — que le Sénat a été très partisan au cours des dernières décennies. Autrement dit, la loyauté à un parti politique a pris le pas sur le bien commun des Canadiens. Voilà comment le Sénat est perçu. En qualité de sénatrice œuvrant à l'intérieur du Sénat, j'estime que la situation est largement attribuable à la nature bipartisanne de notre institution. En effet, notre Sénat n'a toujours compris que deux partis politiques depuis 150 ans. La tentation est donc grande pour le gouvernement en place de mettre la main sur la deuxième chambre; la tentation est réelle.

Connaissez-vous d'autres pays dans le monde, en dehors du Canada et des États-Unis, qui ont ce genre de deuxième chambre bipartisanne? Mon hypothèse — et j'aimerais avoir votre opinion là-dessus —, c'est que plus il y a de caucus, moins une deuxième chambre est partisane, et c'est tant mieux pour la société. Je m'arrête ici.

Mme Russell : Ce que vous dites est très intéressant, et je suis pas mal d'accord avec vous.

Il faut définir la notion de « partisan » et déterminer si un « partisan » est nécessairement un « opposant ». Je crois qu'il est possible d'avoir un système assez partisan composé d'une multitude de partis, mais il faut alors que les partis nouent des coalitions entre eux, ce qui atténue peut-être la partisanerie dans une certaine mesure, et favorise un genre différent de partisanerie.

Je crois qu'il est très difficile de faire fonctionner une deuxième chambre, et je suis bien contente que nous n'ayons ce système ici, où le parti gouvernemental ou celui de l'opposition contrôle la chambre, parce que, dans un cas ou dans l'autre, la situation ne serait pas particulièrement saine.

I've indicated the many benefits that we have from the presence of cross-benchers. One of the benefits is that they ensure that neither government nor opposition has control. We also have a third party, and other minor parties that are doing that. That's the case likewise in the Australian Senate where, since the 1980s, it has normally been the case that neither the government nor the opposition has the majority in the house. Balance of power is held by minor parties and independents. That's seen as quite a healthy thing.

That's one reason why, without wishing to pretend to be an expert in Canadian politics, I see it as a positive development that you're going to have a group of independents in the Senate, and I think your politics are in some respects quite similar to ours in that you're also running a first-past-the-post system and you've got two dominant parties, et cetera. That's why I think the kinds of models we're looking at here, regulating how seats are shared between the parties in the upper house to ensure that no party will have a majority could be quite an interesting model, and where the balance of power being held by minor parties and independent members is an interesting and positive model. But once you push that to the independent members having all of the seats, I think you may get into difficulties that we don't face here, and that would worry me if we introduced the system here.

So I agree with you about getting rid of the government opposition polarity, but I think there are many other ways of doing it.

Senator Massicotte: A quick question, if you don't mind, just to make sure I understand your system: The cross-benchers participate in the committees and all organizations by way of proportion relative to their number, out of principle. Is that also the case relative to funding? Do they get, let's say, the same funding as the political parties relative to organization and research?

Ms. Russell: I missed the very beginning of that, the cross-benchers —

Senator Massicotte: Do they get the same funding relative to their research needs, relative to their organizational needs, as, say, Lords from the political parties?

Ms. Russell: No, they don't. I said that there is some funding available for opposition parties in both chambers and it's a relatively recent development. I think it's in my paper and it's certainly in my book. I'd need to go back and check, or you could have one of your clerks check when the cross-benchers began to get some of that funding. It's relatively recently. It continues to be at a much lower level than for the political parties. I don't think there's any particular logic for that. The Labour Party and the Conservative Party have over 200 members in the House of Lords. The cross-benchers have 178 members. The Liberal Democrats have about 100 or 110 members. So they have fewer than the cross-benchers, but they nonetheless get substantially more funds than the cross-benchers. I'm not suggesting,

J'ai parlé des nombreux avantages que procure la présence des non-inscrits. L'un de ces avantages tient à ce que les non-inscrits empêchent le gouvernement et l'opposition de contrôler la chambre. Nous avons un troisième parti et d'autres petits partis qui le font. La situation est la même au Sénat australien où, depuis les années 1980, ni le gouvernement ni l'opposition n'ont la majorité à la chambre. La balance du pouvoir est détenue par les petits partis et les indépendants. C'est une situation qui est perçue comme étant très saine.

C'est l'une des raisons pour lesquelles, sans prétendre être un spécialiste de la politique canadienne, je considère comme une évolution positive la présence d'un groupe d'indépendants au Sénat. Je crois que votre régime politique est, à certains égards, très semblable au nôtre en ce que vous avez également le scrutin majoritaire uninominal, deux grands partis, et cetera. Voilà pourquoi j'estime que le genre de modèles que nous examinons ici, soit la répartition des sièges entre les partis à la chambre haute de façon à éviter qu'un parti ne détienne la majorité, pourrait être assez intéressant. Le modèle dans lequel la balance du pouvoir est laissée aux petits partis et aux indépendants est intéressant et positif. Toutefois, si vous alliez jusqu'à confier tous les sièges de la chambre à des membres indépendants, vous pourriez, je crois, être confrontés à des difficultés que nous n'avons pas ici et qui m'inquiéteraient si ce système devait être mis en place ici.

Alors, je suis d'accord avec vous pour ce qui est de mettre fin à la polarité de l'opposition et du gouvernement, mais je crois qu'il y a plusieurs façons d'y parvenir.

Le sénateur Massicotte : J'aimerais vous poser une petite question, si vous le voulez bien, simplement pour m'assurer que je comprends bien votre système. Les non-inscrits participent aux travaux des comités et à toutes les organisations en proportion de leur nombre, par principe. Est-ce la même chose pour le financement? Obtiennent-ils, disons, le même financement que les autres partis politiques pour l'organisation de leurs activités et leurs recherches?

Mme Russell : J'ai manqué le début de votre question, les non-inscrits...

Le sénateur Massicotte : Obtiennent-ils le même financement pour leurs recherches, l'organisation de leurs activités que, disons, les lords affiliés aux partis politiques?

Mme Russell : Non. Comme je l'ai dit, il y a certains fonds pour les partis d'opposition des deux chambres, ce qui est relativement nouveau. Je crois en avoir parlé dans mon article, mais je suis certaine d'en avoir parlé dans mon livre. Je dois vérifier ou vous pourriez demander à l'un de vos adjoints de vérifier quand les non-inscrits ont commencé à recevoir du financement. C'est relativement nouveau. Ce financement demeure de beaucoup inférieur à celui consenti aux partis politiques. Je ne crois pas qu'il y ait une logique particulière à ce sujet. Le Parti travailliste et le Parti conservateur comptent plus de 200 membres à la Chambre des lords. Les non-inscrits sont au nombre de 178. Les démocrates libéraux ont environ 100 ou 110 membres. Ils sont donc moins nombreux que les non-inscrits,

necessarily, that that's a good model. I don't think that's particularly well justified, particularly given that the political parties, of course, have organizations outside Parliament. They have organizations in the House of Commons, and they have organizations outside Parliament upon which they can rely for research and so on. In addition, they have a collective line. So each individual arguably doesn't need personal support in deciding how to cast their vote because they're subject to the whip. So the cross-benchers are substantially disadvantaged in funding terms in the British Parliament. Interestingly, there isn't a great deal of public fuss about that, but I don't think it's a particularly well-justified system.

Senator Massicotte: Can they participate in the caucus meetings with the House of Commons political party? Do they attend the weekly meeting of, say, the House of Commons Liberal Democrats, for instance?

Ms. Russell: The political parties between the two houses meet together, but the cross-benchers are completely separate from that.

Senator Massicotte: The Lords affiliated with a political party do attend the caucuses?

Ms. Russell: The different parties operate in slightly different ways. I think all three of the main parties have separate organizations in the two chambers. In the Labour Party, their members of the House of Lords can attend the House of Commons meeting in a non-voting capacity. In the Conservative Party, I think they keep them completely separate. The parties are organized slightly differently, but there are quite close links between the caucuses in the two chambers within a party. Then the cross-benchers clearly have no House of Commons equivalent and no interconnection with the parties.

Senator Massicotte: Last question: You mentioned that many of the Lords have full-time jobs elsewhere or are very engaged in public or private practice. How about conflict of interest? How do you deal with that issue? I know there's the issue of transparency all the time, but how do you deal with that conflict of interest issue? Some people in our country say senators should not have any exterior employment or serious engagement. How do you respond to that and how do you deal with that?

Ms. Russell: That's more of an issue in our House of Commons than in the House of Lords. It's not without controversy, I would say, but it is broadly accepted that the House of Lords is not a full-time chamber, that members are not expected to contribute full time, and, in fact, that the chamber benefits from people bringing up-to-date professional expertise. Because members are

mais ils obtiennent quand même considérablement plus de fonds que les non-inscrits. Je ne prétends pas que le modèle est nécessairement bon. Je ne crois que la situation soit vraiment justifiée, étant donné tout particulièrement que les partis politiques ont, naturellement, des organisations à l'extérieur du Parlement. Ils ont des organisations à la Chambre des communes et des organisations à l'extérieur du Parlement sur lesquelles ils peuvent compter pour les recherches, et cetera. De plus, ils ont une ligne de conduite commune. Dans une certaine mesure, leurs membres n'ont pas besoin d'une aide personnelle pour décider de leur vote parce qu'ils sont sous l'autorité du whip. Les non-inscrits sont donc considérablement désavantagés sur le plan du financement au Parlement britannique. Fait intéressant, la population ne s'émeut guère de cette situation, mais j'estime qu'elle n'est pas particulièrement justifiée.

Le sénateur Massicotte : Peuvent-ils participer aux réunions de caucus du parti politique présent à la Chambre des communes? Assistent-ils à la réunion hebdomadaire des démocrates libéraux de la Chambre des communes, par exemple?

Mme Russell : Les membres des partis politiques des deux chambres se réunissent, mais les non-inscrits sont complètement à l'écart de ces rencontres.

Le sénateur Massicotte : Les lords affiliés à un parti politique participent-ils aux caucuses?

Mme Russell : Les modes de fonctionnement des partis diffèrent légèrement les uns des autres. Je crois que les trois grands partis ont des organisations distinctes dans les deux chambres. Les membres de la Chambre des lords affiliés au Parti travailliste peuvent, je crois, assister aux réunions de la Chambre des communes, mais ils ne peuvent pas voter. Je crois que le Parti conservateur tient les lords conservateurs totalement à l'écart. Les partis s'organisent de façon légèrement différente, mais il y a des liens assez étroits entre les caucus d'un même parti d'une chambre à l'autre. Il est clair que les non-inscrits, pour leur part, n'ont aucun vis-à-vis à la Chambre des communes ni aucun lien avec les partis.

Le sénateur Massicotte : Une dernière question : vous avez dit que beaucoup de lords ont des emplois à temps plein ailleurs ou exercent une profession dans le secteur public ou privé. Y a-t-il des conflits d'intérêts? Que faites-vous pour éviter le problème? Je sais que la transparence est une préoccupation constante, mais comment réglez-vous la question des conflits d'intérêts? Certaines personnes dans notre pays estiment que les sénateurs ne devraient pas avoir un emploi ou un engagement important à l'extérieur du Sénat. Comment réagissez-vous à cette situation?

Mme Russell : Chez nous, la question est plus délicate pour la Chambre des communes que pour la Chambre des lords. Il y a une certaine controverse, mais on convient dans une large mesure que la Chambre des lords ne fonctionne pas à temps plein, qu'on ne peut pas s'attendre à ce que ses membres y travaillent à temps plein et qu'en fait, les connaissances professionnelles à jour que les

not paid a salary, unlike in the House of Commons, they cannot be expected to leave their professions and dedicate themselves full time to political work.

It operates through declarations; if you're speaking on something where you have an interest, you declare an interest. As you say, the watchword is transparency. It's not stopping people doing things.

Senator Massicotte: Last question, if I could: On the compensation issue, I thought it was per attendance, but you're saying there's no competition at all for the Lords, per se?

Ms. Russell: I'm sorry. Could you repeat?

Senator Massicotte: Relative to compensation for the Lords, there is no compensation whatsoever, or is it based upon attendance?

Ms. Russell: Compensation, financial compensation?

Senator Massicotte: Yes.

Ms. Russell: There's a daily allowance, which is payable. One of your colleagues mentioned that there's no register kept of attendance in the chamber, I think, if I understood correctly, as a passing remark. In fact, there is a register of attendance, and one of the key reasons for that is because, if you attend, you're entitled to claim the daily allowance. But you only get the daily allowance for the days you attend.

Senator Massicotte: How much is that?

Ms. Russell: Recently, it was £300 a day. I think it's probably still £300 a day. It might have been slightly increased. It would be around that.

Senator Joyal: Professor Russell, I would like to quote in answer to our colleague Senator Massicotte in relation to the amount of money that is allocated to the various groups in the Lords. At page 37 of your documents, you mentioned that, in the 2006-2007 session, the cross-benchers got £39,125, while, in note 16, you gave the money received by the Liberal Democrats as £217,982 and the Conservatives as £430,177. In other words, there's a large discrepancy, if I understand from those figures, at least in 2006-07 because that dates back at least seven years, more than that, almost nine years. There were large discrepancies among the fund allocated, even though, in terms of rough numbers, they seem to be more or less at par. In terms of, as you say, participation, that might be another issue. But, at least from the basis of it, there is at least 10 times for the Tories and at least 5 times for the Liberal Democrats the funding of the various groups.

lords apportent à l'institution constituent un atout. Parce que les lords ne reçoivent pas un salaire, contrairement aux membres de la Chambre des communes, on ne peut pas s'attendre à ce qu'ils quittent leur profession et se consacrent à la politique à temps plein.

Les membres procèdent par déclaration; ils font état des intérêts qu'ils ont, le cas échéant, dans la question à l'étude. Comme vous le dites, le mot d'ordre est « transparence ».

Le sénateur Massicotte : J'aimerais vous poser une dernière question, si je peux me le permettre : je croyais qu'une indemnisation était versée pour la présence à la chambre, mais il n'y a aucune compétition proprement dite entre les lords, est-ce bien le cas?

Mme Russell : Excusez-moi, pouvez-vous répéter votre question?

Le sénateur Massicotte : En ce qui concerne l'indemnisation versée aux lords, y en a-t-il une ou les rétribue-t-on selon leur présence à la chambre?

Mme Russell : Une indemnisation financière?

Le sénateur Massicotte : Oui.

Mme Russell : Ils reçoivent une allocation quotidienne. Un de vos collègues a dit en passant, si j'ai bien compris, qu'aucun registre des présences n'est tenu à la chambre. En fait, il y a un registre des présences, en raison principalement du fait que les lords ont droit à une allocation quotidienne. Ils ne reçoivent cette allocation que pour les jours où ils sont présents à la chambre.

Le sénateur Massicotte : À combien cette allocation s'élève-t-elle?

Mme Russell : Elle s'élevait récemment à 300 £ par jour. Elle n'a probablement pas changé. Elle a peut-être été légèrement augmentée toutefois.

Le sénateur Joyal : Madame Russell, en réponse à la question de notre collègue, le sénateur Massicotte, j'aimerais citer les chiffres donnés pour les divers groupes de lords dans votre article. À la page 37, vous avez dit que, pour la session 2006-2007, les non-inscrits ont reçu 39 125 £; à la note 16, vous parlez d'un montant de 217 982 £ pour les libéraux et d'un montant 430,177 £ pour les conservateurs. Autrement dit, il y a un écart important, à la lumière de ces chiffres, du moins pour la session de 2006-2007, parce qu'on remonte au moins à sept ans, même à plus que cela, à neuf ans. Il y a un écart important entre les fonds accordés, même si grosso modo, les sommes versées semblent plus ou moins proportionnelles à la taille des parties en présence. Ce qui est payé pour la présence à la chambre est une autre question. Quoi qu'il en soit, à la lumière de ces chiffres au moins, les conservateurs reçoivent au moins 10 fois et les démocrates libéraux au moins 5 fois ce que reçoivent les autres groupes.

Ms. Russell: There's a very major discrepancy. As I say, I wouldn't particularly encourage you to take the U.K. as a model in that regard. As you can see, the House of Lords is made up of a series of historical accidents. There are quite a lot of things that, if you were starting with a blank piece of paper, you wouldn't design the way they are, and I wouldn't design that system the way it is. I find that rather unjust, personally. I think that the needs of cross-benchers are, if anything, higher than the needs of the political parties because they have no other organization to fall back upon. Aside from their own professional interests and so on outside of the house, they have no other research base. Well, we have the very excellent officials who serve the entire house. So the people working at the parliamentary library and so on will serve everybody equally, but it does seem to me rather unjust that the cross-benchers don't have more funding.

The Chair: Before I go to the final two questioners, did I understand you to say the "cross-bencher caucus?"

Senator Joyal: "Cross-bencher group," the cross-bencher group, per se.

The Chair: But they meet on a regular basis.

Senator Joyal: Yes, the one that meets each week under the convenor. It's under the convenor that that money is allocated, of course.

The Chair: Absolutely.

Senator Frum: Professor Russell, I apologize. It's very rude because I missed most of your presentation, and so I probably shouldn't be asking a question because I'm going to ask something you've already answered. But I want to pick up on the thread that I did hear. Just to use your analogy of the blank piece of paper, did I understand, from what I have heard that, if you were going to design a second chamber with a blank piece of paper, a second chamber filled entirely with non-aligned, unaffiliated, independent members is not an ideal?

Ms. Russell: I've been trying to be cautious in terms of giving you too much advice as to what you should do there, but I would be very cautious about designing one that way for this country, I would say.

Senator Frum: Can I ask you then, again, in the blank piece of paper, blue sky situation: The reason I'm late, in fact, is that I wanted to ask a question of our new Liberal government leader, who also has a so-called independent political affiliation, and I was trying to understand from him how he is able to be the Liberal government leader and also an independent member. I'm still having difficulty with that question. But you do need government representation and you do need oppositional representation. Then you have room for independence.

Mme Russell : L'écart est très important. Comme je l'ai dit, je ne vous recommanderais pas tout particulièrement d'adopter le modèle du Royaume-Uni. Comme vous pouvez le constater, la Chambre des lords est le produit d'une série de faits fortuits survenus dans l'histoire. Si on pouvait tout redessiner sur une feuille de papier, il y a pas mal de choses qu'on organiserait et que j'organiserais moi-même différemment. Personnellement, je considère qu'il y a des injustices. J'estime que les non-inscrits ont, à tout le moins, des besoins plus grands que les membres affiliés à un parti politique parce qu'ils n'ont pas d'organisation pour les appuyer. En dehors de leurs propres intérêts professionnels, et cetera, et en dehors de la chambre, ils n'ont aucune base pour effectuer des recherches. Eh bien, nous avons d'excellents fonctionnaires qui servent la chambre entière. Les gens affectés à la bibliothèque du Parlement et à ses autres services servent tout le monde de façon égale, mais il me semble plutôt injuste que les non-inscrits n'aient pas plus de fonds à leur disposition.

Le président : Avant que les deux dernières questions des membres soient posées, j'aimerais savoir si vous avez bel et bien parlé du « caucus des non-inscrits »?

Le sénateur Joyal : Le « groupe des non-inscrits », proprement dit.

Le président : Mais ils se réunissent régulièrement.

Le sénateur Joyal : Oui, le groupe se réunit chaque semaine, sous la direction de l'organisateur. Les fonds sont attribués au regard de l'organisateur, naturellement.

Le président : Absolument.

La sénatrice Frum : Madame Russell, excusez-moi. C'est très impoli, j'ai manqué la plus grande partie de votre déclaration et je ne devrais peut-être pas vous poser une question à laquelle vous avez probablement déjà répondu. J'aimerais toutefois revenir à votre analogie de la feuille de papier. Ai-je bien compris que si vous deviez redessiner une deuxième chambre sur une feuille de papier, vous estimeriez que la conception d'une deuxième chambre composée uniquement de membres non alignés, non affiliés et indépendants ne serait pas l'idéal?

Mme Russell : J'ai essayé d'être prudente dans les conseils à vous donner sur ce que vous devriez faire chez vous, mais j'hésiterais beaucoup à concevoir un tel modèle pour votre pays.

La sénatrice Frum : Puis-je revenir alors à la feuille de papier, dans un monde idéal. La raison de mon retard tient à ce que j'ai voulu poser une question à notre nouveau leader du gouvernement libéral, qui a aussi une soi-disant affiliation politique indépendante. J'essayais de me faire expliquer par lui comment il peut être le leader du gouvernement libéral et également un membre indépendant. J'ai encore de la difficulté à comprendre. Il faut une représentation du gouvernement et une représentation de l'opposition. Il y a ensuite de la place pour les indépendants.

In the ideal composition of a second chamber, how much room should be made for each of those factions?

Ms. Russell: I don't think there is any such thing as an ideal second chamber, because every second chamber has to be tailored to the local circumstances.

Senator Frum: Fair.

Ms. Russell: One of the things I said in my opening remarks is that, although I know a fair bit about Canadian politics, I'm not going to preach to Canadian political experts about how Canadian politics should work. So you need to design an institution that suits your politics at the moment.

In terms of the Leader of the Government or the Government Representative, I haven't quite worked out what the person is called under this new arrangement.

Senator Frum: Neither has he.

Ms. Russell: This is another example, perhaps, of where you have to decide how innovative you want to be. If you're really going to design something new, you will have to come up with some new rules and expectations. Maybe there are options for having government ministers from the Commons come and present things in the Senate. Maybe you don't need a government house leader in a new arrangement, where you have to find a new logic.

But I think those are things for you to work out, because I'm too far away to say what's going to suit your time and place.

Senator Frum: I will go back and read the transcript. Just in terms of understanding it, why wouldn't you want a chamber entirely full of independents?

Ms. Russell: I might frustrate your colleagues if I start going into that at length, because we've had some quite lengthy exchanges.

Senator Frum: You're quite right, and I apologize to them, as well. It's not fair to join late. I apologize.

The Chair: We want everyone to exhaust their questions.

Senator McIntyre: One final quick question. As I understand it, the House of Lords Appointments Commission has the responsibility for picking most new cross-benchers, and they also define the meaning of independence. According to Stevenson Peers, "... you can be both an independent and a party member if you can demonstrate that you have views that are different than the party's on various issues."

Does that mean that independence is a state of mind?

Dans une deuxième chambre idéale, comment les sièges devraient-ils être répartis entre tous ces groupes?

Mme Russell : Je ne crois pas qu'il existe une deuxième chambre idéale parce que chacune est modelée sur les circonstances locales.

La sénatrice Frum : C'est juste.

Mme Russell : Une des choses que j'ai dites dans ma déclaration préliminaire est que même si je connais assez bien la politique canadienne, je ne vais pas dire aux experts de la politique canadienne comment la politique de votre pays devrait fonctionner. C'est donc à vous de concevoir une institution qui soit appropriée à votre contexte politique.

Pour ce qui est du leader ou du représentant du gouvernement, je n'ai pas vraiment tiré au clair son titre dans le cadre du nouveau fonctionnement de votre Sénat.

La sénatrice Frum : Lui non plus.

Mme Russell : Voilà un autre exemple, peut-être, d'une nouveauté dont vous devrez décider. Si vous voulez réellement concevoir quelque chose de nouveau, vous devrez concevoir de nouvelles règles et de nouvelles attentes. Il serait peut-être possible de vous organiser pour que des ministres de la Chambre des communes viennent présenter des dossiers au Sénat. Vous n'avez peut-être pas besoin d'un leader du gouvernement dans une nouvelle organisation pour laquelle vous devez trouver une nouvelle logique.

Ce sont des choses que vous devez décider vous-mêmes parce que je suis trop loin pour vous dire ce qui est bon pour vous, aujourd'hui.

La sénatrice Frum : Je vais revenir là-dessus et lire la transcription des délibérations. Seulement pour comprendre, pourquoi ne voulez-vous pas d'une chambre entièrement composée de membres indépendants?

Mme Russell : Je vais peut-être impatienter vos collègues si je me mets à parler de cela en long et en large parce que nous en avons déjà pas mal discuté.

La sénatrice Frum : Vous avez parfaitement raison, et je vous prie de m'excuser. Ce n'est pas bien de se présenter tard. Je vous prie de m'excuser.

Le président : J'aimerais que chacun puisse poser toutes ses questions.

Le sénateur McIntyre : Une dernière petite question. À ce que je comprends, la commission chargée de nommer les membres de la Chambre des lords a la responsabilité de choisir la plupart des non-inscrits, et c'est elle qui donne la définition du mot indépendance. Selon Stevenson Peers, il est possible d'être à la fois indépendant et membre d'un parti si la personne peut faire la preuve qu'elle a des opinions différentes de celles de son parti sur diverses questions.

Cela veut-il dire que l'indépendance est un état d'esprit?

Ms. Russell: I think you're quoting from my paper there, but I don't remember whose quotation that was. Obviously, it's a few years old now.

I don't know how important this is to you in your situation, which is rather different, but in terms of having full understanding of what's going on in the U.K. system, it's necessary to draw a distinction between the rules of the Appointments Commission and the rules of the cross-benchers, because they are two separate organizations.

The cross-benchers define who is allowed into the membership. The House of Lords Appointments Commission defines who they are prepared to accept as an independent appointee to the Prime Minister, but the Prime Minister can appoint other people to the chamber who have not been recommended by the House of Lords Appointments Commission, including as independents. And there are people who are in the chamber who have been there since before the House of Lords Appointments Commission existed.

So there's the potential to have a definition of independent at the moment that you're appointed, and there is a definition of independent to serve in the cross-bench group, but they don't have to be the same. And of course, people change; people change their opinions and behaviour.

I think it's fair to say we haven't yet had anyone appointed by the House of Lords Appointments Commission as an independent member who has gone to the cross-benches and then defected to one of the political parties. But once you're appointed, you're appointed; therefore, there would be nothing to prevent that from happening. People's political views can develop and change.

I'm not sure if that's an adequate answer to your question. The House of Lords is a complicated place.

Senator McIntyre: My quote was coming from Stevenson Peers.

The Chair: Thank you very much, Professor Russell, for your wonderful contribution to our committee.

Ms. Russell: I hope it was useful. We have a somewhat peculiar chamber here.

The Chair: It was very useful.

Honourable senators, we are meeting tomorrow at our usual time at noon to hear from representatives from the University of Ottawa Symposium on Senate Reform. The week after, we will be hearing from Lord Hope, Convenor of the Crossbench Peers.

(The committee adjourned.)

Mme Russell : Vous reprenez, je crois, des propos rapportés dans mon article, mais je ne me rappelle pas précisément lesquels. À l'évidence, ils remontent à plusieurs années.

Je ne sais pas dans quelle mesure il est important pour vous, dans votre situation qui est bien différente de la nôtre, de comprendre à fond ce qui se passe chez nous, au Royaume-Uni. Il faut faire une distinction entre les règles de la commission chargée de nommer les membres et les règles qui régissent les non-inscrits, parce que les deux organisations sont distinctes.

Ce sont les non-inscrits qui décident qui peut être admis dans leurs rangs. La commission chargée de nommer les lords décide qui elle est prête à accepter comme indépendant et à proposer au premier ministre, mais le premier ministre peut aussi nommer des personnes à la Chambre, y compris des indépendants, qui n'ont pas été recommandées par la commission. Il y a également des gens qui étaient à la Chambre avant la mise sur pied de la commission.

Il est donc possible d'avoir un indépendant désigné comme tel à sa nomination et un indépendant qui appartient au groupe de non-inscrits; ce sont deux catégories distinctes. Et, naturellement, les gens changent en cours de route; les gens changent d'opinion et de comportement.

On peut dire sans trop se tromper, je crois, qu'il n'y a encore aucun membre nommé par la commission en qualité de membre indépendant qui s'est joint aux non-inscrits et qui a ensuite décidé de joindre les rangs d'un parti politique. Toutefois, une fois qu'une personne est nommée à la chambre haute, rien ne l'empêcherait d'agir de la sorte. Les opinions politiques des gens peuvent se développer et changer.

Je ne suis pas certaine qu'on puisse répondre correctement à votre question. La Chambre des lords est une institution compliquée.

Le sénateur McIntyre : Les propos en question ont été tenus par Stevenson Peers.

Le président : Merci beaucoup, madame Russell, de votre excellente contribution aux travaux de notre comité.

Mme Russell : J'espère vous avoir été utile. Nous avons une chambre assez spéciale, ici.

Le président : Votre participation nous a été très utile.

Chers collègues, nous nous réunirons demain à notre heure habituelle, à midi, pour entendre des témoins provenant du symposium de l'Université d'Ottawa sur la réforme du Sénat. La semaine suivante, nous entendrons lord Hope, organisateur des pairs non inscrits.

(La séance est levée.)

OTTAWA, Wednesday, April 13, 2016

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

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

[*English*]

The Chair: On January 28, 2015, the Faculty of Law of the University of Ottawa hosted a symposium on Senate renewal, which was co-chaired by our colleague and deputy chair, Senator Joyal, and Professor Errol Mendes.

During the conference, five notable university researchers made presentations. We have already heard from one of them, Professor David Smith, at a previous meeting. Now we are most fortunate to hear from the remainder of this distinguished group.

I would like to introduce our panel for today: Errol Mendes, Professor, Faculty of Law, at the University of Ottawa; Donald Desserud, Professor, Department of Political Science, Faculty of Law, University of Prince Edward Island; Stéphane Beaulac, Professor, Faculty of Law, University of Montreal; and Paul Thomas, Professor Emeritus, University of Manitoba, by video conference from Winnipeg.

In case of any technical difficulties, I would like to begin with Professor Thomas from Winnipeg. Afterward, we will hear from Professors Mendes, Beaulac and Desserud. After the presentations, I am certain that the senators will have plenty of questions.

Please proceed, Mr. Thomas.

Paul Thomas, Professor Emeritus, University of Manitoba, as an individual: Thank you very much, and thank you to the committee for this opportunity to present my perspectives on the issue of Senate modernization.

As mentioned, I produced a paper for the earlier conference. For this occasion, to prepare my thoughts, I wrote a 28-page submission which I believe has been translated and circulated. I promised your crackerjack clerk of the committee that I would stay within my 10 minutes, so I won't read all 28 pages. I have a written text for my opening remarks, and I will stick closely to that.

My main argument is that the Senate must change, and the direction of that change involves transforming itself from a house of political parties into a house of review. At the centre of this transformation is an implicit political bargain. In other words, Senate modernization is primarily a political process.

One half of that political bargain involves the Senate accepting that beyond a certain point, it will not regularly use its undoubted constitutional authority to seek to defeat, delay or modify in

OTTAWA, le mercredi 13 avril 2016

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

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

[*Traduction*]

Le président : Le 28 janvier 2015, la faculté de droit de l'Université d'Ottawa a tenu un symposium sur le renouvellement du Sénat, coprésidé par notre collègue et vice-président, le sénateur Joyal, et M. Errol Mendes.

Durant la conférence, cinq éminents chercheurs universitaires ont fait des exposés. Nous avons déjà entendu le témoignage de l'un d'eux, M. David Smith, à une réunion précédente. Nous avons maintenant la chance d'entendre les autres chercheurs de ce groupe d'experts.

J'aimerais présenter nos témoins d'aujourd'hui : Errol Mendes, professeur, faculté de droit, Université d'Ottawa; Donald Desserud, professeur, Département des sciences politiques, faculté de droit, Université de l'Île-du-Prince-Édouard; Stéphane Beaulac, professeur, faculté de droit, Université de Montréal; et Paul Thomas, professeur émérite, Université du Manitoba, par vidéoconférence de Winnipeg.

Au cas où l'on éprouverait des difficultés techniques, j'aimerais commencer avec M. Thomas, de Winnipeg. Par la suite, nous entendrons les témoignages de MM. Mendes, Beaulac et Desserud. Après les déclarations, je suis certain que les sénateurs auront de nombreuses questions à poser.

Vous pouvez commencer, monsieur Thomas.

Paul Thomas, professeur émérite, Université du Manitoba, à titre personnel : Merci beaucoup, et merci au comité de me donner l'occasion de présenter mes opinions sur la question de la modernisation du Sénat.

Comme on l'a mentionné, j'ai préparé un document pour la conférence qui a eu lieu. Pour ma comparution d'aujourd'hui, j'ai rédigé un mémoire de 28 pages qui, si je ne m'abuse, a été traduit et distribué. J'ai promis à votre très compétent greffier de ne pas dépasser les 10 minutes qui me sont allouées, alors je ne vais pas lire les 28 pages. J'ai rédigé un texte pour mes déclarations liminaires, et je vais m'en tenir à ces remarques.

Le principal argument que je fais valoir, c'est que le Sénat doit changer et, pour ce faire, il faut qu'il passe d'une chambre composée de membres affiliés à des partis politiques à une chambre d'examen. Il y a un pacte politique implicite au cœur de cette transformation. Autrement dit, la modernisation du Sénat est principalement un processus politique.

La moitié de ce pacte politique consiste à ce que le Sénat accepte, au-delà d'un certain point, de ne pas se prévaloir régulièrement de son pouvoir constitutionnel incontesté visant à

fundamental ways legislation which was part of the mandate of the governing party and which has already been passed by the House of Commons.

The second half of the political bargain involves an acceptance by the government that the Senate, particularly its committees, will be granted more freedom and support to conduct inquiries into the impacts of past legislation and how well that legislation is being administered by government departments and agencies.

As a house of review, the future Senate would stage very few direct confrontations over current bills and instead would concentrate more on having indirect, longer term influence over policy-thinking and the performance of government.

Therefore, having ended the suspense by telling you my main argument, let me summarize some of the points that appear in my submission.

The submission begins with the declaration — which I make without much elaboration — of eight points that provide what I see as a foundation for any interpretation of a realistic role for a future Senate. I would summarize those points by saying first that the Senate is a distinctive, legitimate component of the constitutional order; second, that it performs a more useful role in the national parliamentary process than its many critics recognize; and third, that by treating the Senate as a homogenous, uniform institution, those same critics tend to ignore the diversity of the Senate membership and the diversity of the activities of the Senate.

The submission then moves on to discuss the concept of modernization in theory and in practice. In that discussion, I make a distinction between past attempts to reform the Senate and present efforts to modernize the institution.

Reform, I suggest, was principally about increasing the effectiveness of the Senate by granting it more legitimacy and greater powers. In contrast, modernization is mainly about making the Senate more efficient in performing its roles of examining bills, conducting scrutiny activities and providing advice to government. Modernization is not so much about new powers but rather about the more creative and effective use of existing powers.

Now, I recognize that the equation of reform with effectiveness and modernization with efficiency is somewhat simplistic and overdrawn. I use it, however, to draw attention to how the prevailing balance of power between the executive and legislative parts of government will shape the future role of the Senate. That executive legislative balance could change, of course, but no government will create so powerful a Senate that it becomes a serious roadblock in the parliamentary process.

My agenda for modernization seeks to balance efficiency and effectiveness, while also recognizing what is both constitutionally and politically feasible in terms of change.

rejeter ou à modifier de façons fondamentales les lois ou à en retarder l'adoption, ce qui faisait partie du mandat du parti au pouvoir et qui a déjà été adopté par la Chambre des communes.

Dans la deuxième partie du pacte politique, le gouvernement doit accepter que le Sénat, et plus particulièrement ses comités, aura plus de liberté et de soutien pour étudier les répercussions des lois adoptées précédemment et examiner si ces lois sont bien administrées par les ministères et les organismes gouvernementaux.

En tant que chambre d'examen, le futur Sénat déclencherait très peu de confrontations directes au sujet des projets de loi à l'étude et viserait plutôt à influencer de façon plus indirecte et à plus long terme la réflexion politique et le rendement du gouvernement.

Par conséquent, comme je mets fin au suspense en vous faisant part de mon principal argument, permettez-moi de résumer certains des points que je soulève dans mon mémoire.

Je commence mon mémoire en déclarant — sans fournir trop de détails — les huit points que je vois comme étant la base de toute interprétation d'un rôle réaliste pour un futur Sénat. Je résumerais ces points en disant, tout d'abord, que le Sénat est une composante distincte et légitime de l'ordre constitutionnel, ensuite, qu'il joue un rôle plus utile dans le processus parlementaire national que ses nombreux détracteurs veulent le reconnaître et, enfin, qu'en traitant le Sénat comme étant une institution homogène et uniforme, ces détracteurs ont tendance à oublier la diversité des membres et des activités du Sénat.

Le mémoire traite ensuite du concept de la modernisation en théorie et en pratique. Dans le cadre de cette discussion, je fais la distinction entre les tentatives précédentes de réformer le Sénat et les efforts actuels en vue de moderniser l'institution.

Je dis que la réforme visait principalement à améliorer l'efficacité du Sénat en lui accordant une plus grande légitimité et plus de pouvoirs. En revanche, la modernisation vise principalement à améliorer le rendement du Sénat lorsqu'il étudie les projets de loi, mène des activités de surveillance et fournit des conseils au gouvernement. La modernisation ne porte pas tant sur les nouveaux pouvoirs, mais plutôt sur une utilisation plus créative et efficace des pouvoirs existants.

Maintenant, je reconnais que l'équation de la réforme pour accroître l'efficacité et de la modernisation pour améliorer le rendement est assez simpliste et dépassée. Je m'en sers cependant pour attirer l'attention sur la façon dont l'équilibre prédominant des pouvoirs entre l'organe exécutif et l'organe législatif du gouvernement façonnera le rôle futur du Sénat. L'équilibre de ces pouvoirs pourrait changer, bien entendu, mais aucun gouvernement ne mettra sur pied un Sénat si puissant qu'il en devient un obstacle de taille dans le processus parlementaire.

Mon programme pour la modernisation vise à équilibrer le rendement et l'efficacité, tout en reconnaissant les changements qui sont réalisables sur le plan constitutionnel et politique.

This search for a balanced approach led me to the concept of the Senate as a house of review. As the Senate becomes more independent and less partisan, it needs to develop a stronger, shared institutional identity and a collective commitment to the vitality of the institution.

In the past, I would argue, such an identity and shared purpose has been crowded out by partisanship. Partisanship cannot be eliminated entirely, and it is not always a negative feature of a political body like the Senate. The problem recently, however, has been an all-pervasive, intense and predominantly negative style of partisanship.

The new appointment process will eventually lead to a majority of senators with little or no high-level political involvement with parties. Furthermore, if more senators are not attached to national party caucuses in the House of Commons, there will be less pressure on them to follow the party line. These two factors, in combination with new leadership approaches within the Senate, should contribute over time to an institutional culture in which partisanship is more selective, muted and more constructive in purpose.

There is a section in the submission where I discuss a number of mechanisms and actions that could be used to modify the culture of the Senate. I will skip over those points except to say that cultural change, as I have observed it, is an organic evolutionary process that more resembles gardening than engineering. In other words, the seeds of cultural change within the Senate may be planted, but it will take time for them to come to fruition, and political storms may delay or destroy the emergence of a new culture.

In the submission, I next try to clarify the somewhat vague notion of a “house of review.” For me, the concept implies that the Senate would use its powers to monitor and restrain governments but would stage head-on confrontations over bills only in exceptional circumstances.

The undoubted right of the Senate to defeat, delay or fundamentally modify bills — for a number of reasons stated in the submission — should be used sparingly, in exceptional cases when bills are considered dangerous, when they are fundamentally unsound and/or they are not easily reversed once put into action.

Instead of showdowns over proposed laws, the Senate should consciously develop reliance on a number of low-key, indirect and medium-term approaches to influencing the policy-thinking of governments.

With respect to the law-making function of the Senate, these more subtle approaches to influencing governments would include the use of delay to allow for public opinion to crystallize, the attachment of observations in reports and bills,

Cette quête de l'équilibre m'a donné l'idée d'un Sénat qui agit en tant que chambre d'examen. À mesure que le Sénat devient plus indépendant et moins partisan, il doit se créer une identité institutionnelle commune plus forte et prendre un engagement collectif envers la vitalité de l'institution.

Je dirais que dans le passé, la partisanerie l'emportait sur cette identité et ce but commun. On ne peut pas éliminer complètement la partisanerie, et ce n'est pas toujours un élément négatif d'une assemblée politique comme le Sénat. Le problème qu'on a eu récemment cependant, c'est qu'il y a un style de partisanerie omniprésent, soutenu et en grande partie négatif.

Avec le nouveau processus de nomination, le Sénat sera composé d'une majorité de sénateurs n'ayant peu ou pas d'affiliation avec les partis. De plus, si un plus grand nombre de sénateurs ne sont pas affiliés à des caucus de partis nationaux, ils subiront moins de pression afin de suivre la ligne de parti. Ces deux facteurs, combinés aux nouvelles approches de leadership au Sénat, devraient contribuer avec le temps à instaurer une culture institutionnelle où la partisanerie est plus sélective, plus discrète et plus constructive.

Il y a une section dans le mémoire où je discute d'un certain nombre de mécanismes et de mesures qui pourraient être utilisés pour changer la culture du Sénat, que je ne vous énumérerai pas. Je vais me contenter de dire qu'un changement de culture, d'après mon expérience, est un processus évolutif organique qui s'apparente plus au jardinage qu'à l'ingénierie. Autrement dit, on a peut-être semé les graines du changement de culture au Sénat, mais il faudra du temps avant de pouvoir en récolter les fruits, car les tempêtes politiques peuvent retarder ou détruire l'émergence d'une nouvelle culture.

Dans le mémoire, j'essaie ensuite de clarifier la notion plutôt vague de « chambre d'examen ». Pour moi, le concept sous-entend que le Sénat utilise ses pouvoirs pour surveiller et restreindre les gouvernements, mais déclencherait des confrontations directes sur des projets de loi seulement dans des circonstances exceptionnelles.

Le droit incontesté du Sénat de rejeter ou de modifier fondamentalement des projets de loi ou d'en retarder l'adoption — qui existe pour plusieurs raisons qui sont énoncées dans le mémoire — devrait être utilisé avec parcimonie, dans les cas exceptionnels où des projets de loi sont considérés comme dangereux, tout à fait insensés ou ne sont pas faciles à annuler une fois qu'ils sont mis en œuvre.

Plutôt que d'avoir des parties de bras de fer au sujet des projets de loi, le Sénat devrait sciemment adopter des approches discrètes, indirectes à moyen terme pour influencer la réflexion stratégique des gouvernements.

En ce qui a trait à la fonction d'élaboration des lois du Sénat, il y a des approches plus subtiles pour influencer les gouvernements. Le Sénat peut notamment retarder la communication de l'opinion publique, joindre des observations dans les rapports et les projets

the use of pre-study of bills, and the inclusion in bills of timetables for reviews of legislation after enough time has passed to determine whether Parliament's intentions are being served.

The requirement for Senate approval of all legislation, what I call "hard power" in the submission, would continue to provide leverage for these more subtle forms of influence, what I would describe as "soft power."

The submission then turns to the related scrutiny function of the Senate performed mainly through its committee system. I argue that the best prospect for Senate influence comes from the study of policy matters where the government has not taken a public position and is genuinely looking for advice. Through the scrutiny function, Senate committees would help ministers and the bureaucracy to identify which policies are no longer relevant or are not working as intended.

In addition, committee studies can provide a kind of policy incubator that keeps certain fledgling policy ideas alive until governments are prepared to act. There are two conditions, however, for this scrutiny role to be enhanced.

The first is for governments to allow and support Senate inquiries and then to pay serious attention to the reports from committees. There should be a requirement for a government response to all substantive reports that flow from Senate committees.

The second condition is for senators to accept the demands of scrutiny activity that tends to be difficult, unglamorous work which usually generates little publicity.

The submission then looks briefly at how leadership roles and decision-making processes of the Senate will have to be modified as it becomes both more independent of government and less partisan. The government representative in the Senate will no longer be able to depend on party loyalty and party discipline as a basis for top-down command and control leadership. Instead, his leadership will depend upon communications, persuasion, negotiation, accommodation and principled compromises.

Consistent with the principles that senators should control the affairs of the institution, the Speaker should be elected by secret ballot. A committee on Senate affairs should be created to advise the Speaker. The committee should consist of the Government Representative, any leaders of organized caucuses that exist in the Senate, and elected representatives of each of four regional groupings among the Senate membership. The Speaker, as an independent elected member, should have the authority to split omnibus bills and refer different sections to the appropriate Senate standing committee. The committee on Senate affairs that

de loi, effectuer des études préliminaires des projets de loi et inclure dans les mesures législatives des calendriers pour la tenue d'examen après une période de temps suffisante pour déterminer si les intentions du Parlement sont respectées.

La règle selon laquelle toutes les mesures législatives doivent être approuvées par le Sénat, ce que j'appelle « puissance dure » dans le mémoire, continuerait d'être un levier pour ces formes d'influence plus subtiles, que j'appelle la « puissance douce ».

Le mémoire traite ensuite de la fonction de surveillance du Sénat qui est accomplie principalement dans le cadre de son système de comités. À mon avis, la formule la plus prometteuse concernant l'influence du Sénat provient de l'étude de questions de politique sur lesquelles le gouvernement ne s'est pas prononcé publiquement et veut vraiment recevoir des conseils. Dans le cadre de la fonction de surveillance, les comités du Sénat aideraient les ministres et les fonctionnaires à déterminer quelles politiques ne sont plus pertinentes et ne fonctionnent pas comme prévu.

De plus, les études des comités peuvent constituer en quelque sorte un incubateur qui préserve certaines nouvelles idées de politiques jusqu'à ce que les gouvernements soient prêts à agir. Cependant, deux conditions sont nécessaires au renforcement du rôle de surveillance.

Premièrement, les gouvernements doivent accepter et appuyer les enquêtes que les sénateurs mènent et vraiment tenir compte des rapports des comités. Il faudrait exiger que le gouvernement fournisse une réponse pour tous les rapports de fond présentés par les comités sénatoriaux.

Deuxièmement, les sénateurs doivent accepter les demandes d'activité de surveillance qui se révèlent être des travaux plutôt difficiles, non prestigieux qui ne génèrent habituellement que peu de publicité.

Le mémoire traite ensuite brièvement de la nécessité de repenser le leadership et les processus décisionnels du Sénat à mesure que celui-ci deviendra plus indépendant par rapport au gouvernement et moins partisan. Le représentant du gouvernement au Sénat n'aura plus de loyauté envers un parti et la discipline de parti ne servira plus comme fondement pour exercer un contrôle descendant. Le représentant du gouvernement devra plutôt se tourner vers la communication, la persuasion, la négociation, l'accommodement et les compromis.

Conformément aux principes selon lesquels les sénateurs devraient contrôler les affaires de l'institution, le Président devrait être élu au vote secret. Un comité des affaires sénatoriales qui conseillerait le Président devrait être créé. Il devrait être constitué du représentant du gouvernement, de tout chef de caucus organisé au Sénat et de représentants élus des quatre groupes régionaux de sénateurs. Le Président, en tant que membre élu indépendant, devrait avoir le pouvoir de scinder les projets de loi omnibus en plusieurs parties, qui seraient étudiées séparément, chacune par le comité sénatorial permanent

advises the Speaker should perform the task of establishing the membership of Senate committees.

Committees should hold elections for the selection of their chairs and deputy chairs.

The committees should devote more time to the review of spending and performance of departments and agencies based in part on the hundreds of performance reports tabled annually in Parliament, most of which currently go unread. I make a point there about the weakest part of the parliamentary process is review of supply and use of performance evidence to achieve improvement in government performance.

I also suggest that the Senate should consider the creation of a committee on the public service to examine on an ongoing basis the health and future path of a vital national institution. I set forth a series of ministers and official witnesses from the government who could come before that committee and make suggestions on what kind of agenda might be followed there.

There has been talk of all-party regional caucuses to give greater meaning to the Senate's role as a regional voice. With fewer senators over time belonging to a formal party caucus, I would instead propose a standing committee on regional affairs. I would give this committee a larger membership than other committees of the Senate, and this committee would operate through four regional subcommittees of the Atlantic, Quebec, Ontario and the West.

I would finish by saying that the Senate is in transition to greater independence from government and to a less intense degree of partisanship within its daily activities. To reflect this transformation, the senators must take control of the future of the institution based on a shared sense of institutional purpose and a commitment to make the institution both more effective and more efficient over time.

Thank you for listening to me.

The Chair: Thank you, very much, professor.

Professor Mendes, please proceed.

[*Translation*]

Errol Mendes, professor, Faculty of Law — Common Law, University of Ottawa, as an individual: Mr. Chair, I will present my ideas in English, but I will be happy to take your questions in French. I have a French translation of the document that can be distributed.

[*English*]

In the Supreme Court's ruling on the Senate reform proposals, key parts of the court's decision are very relevant for the Senate in its quest for modernization. The court, in its ruling, advised all those in government that in attempting proposed changes to the

pertinent. Le comité des affaires sénatoriales qui conseille le Président devrait se voir confier la tâche de sélectionner les membres des différents comités sénatoriaux.

Les comités devraient continuer d'élire leur président et vice-président.

Les comités devraient consacrer plus de temps à l'examen des dépenses et du rendement des ministères et des organismes basé en partie sur les centaines de rapports sur le rendement présentés chaque année au Parlement, dont la plupart ne sont pas lus. Je fais ici une remarque sur l'aspect le plus faible du processus parlementaire, soit l'examen de l'utilisation de l'information recueillie sur le rendement pour améliorer le rendement du gouvernement.

Je propose également que le Sénat envisage de créer un comité sur la fonction publique qui examinerait régulièrement la santé et l'évolution d'une institution nationale vitale. Je propose qu'un certain nombre de ministres et de témoins officiels du gouvernement comparaissent devant le comité et fassent des recommandations sur le type de programme qui pourrait être suivi.

On a parlé de caucus régionaux des partis, ce qui donnerait davantage de signification au rôle du Sénat en tant que voix des régions. Puisqu'avec le temps, de moins en moins de sénateurs seront liés à un caucus d'un parti, je propose plutôt la formation d'un comité permanent des affaires régionales. Ce comité compterait un plus grand nombre de membres que les autres comités sénatoriaux, et il réunirait quatre sous-comités régionaux : Atlantique, Québec, Ontario et Ouest.

En terminant, je veux dire que le Sénat est en transition. Il agira de façon beaucoup plus indépendante par rapport au gouvernement et ses activités quotidiennes seront moins empreintes de partisanerie. Pour illustrer cette transformation, les sénateurs doivent être maîtres de l'avenir de l'institution en fonction d'un sens commun sur l'objectif institutionnel et d'un engagement à améliorer l'efficacité et l'efficience de l'institution avec le temps.

Je vous remercie de votre attention.

Le président : Merci beaucoup, monsieur.

Monsieur Mendes, allez-y, s'il vous plaît.

[*Français*]

Errol Mendes, professeur, faculté de droit – Section de common law, Université d'Ottawa, à titre personnel : Monsieur le président, je présenterai mes idées en anglais, mais je serai heureux de recevoir vos questions en français. J'ai en main la traduction du document en français qui pourrait être distribuée.

[*Traduction*]

La décision rendue par la Cour suprême à l'égard des propositions de réforme du Sénat contient certains éléments très importants que le Sénat devrait examiner avec sérieux dans sa quête de modernisation. En effet, la cour, dans sa décision, a avisé

functioning or nature of institutions protected by the Canadian Constitution, very technical or literal approaches to that foundational document will not suffice.

All players in the constitutional democracy must also pay attention to what the court called the “architecture” of the Constitution. While the court did not elaborate on the definition or parameters of what it termed the “architecture” of the Constitution, one can logically deduce that it includes not only the text of the Constitution, but also how the blueprints that were established by the original founding fathers — and mothers, hopefully — in 1867 are interpreted and implemented by institutions and key constitutionally empowered individuals and groups operating within their mandate and within the evolving nature of Canadian society. I suggest that the architecture in this sense will include the purpose and impact also of the repatriated Constitution of 1982, including the new amending formula.

With this reasoning, this meta-understanding of the Constitution, the court held that consultative elections proposed by the prior federal government would fundamentally modify the constitutional architecture and constitute its amendment. In so ruling, however, it also implicitly gave constitutional guidelines to you on the modernization of the Senate in these critical words:

The implementation of consultative elections would amend the Constitution of Canada by fundamentally altering its architecture. It would modify the Senate’s role within our constitutional structure as a complementary legislative body of sober second thought. . . .

. . . They would weaken the Senate’s role of sober second thought and would give it the democratic legitimacy to systematically block the House of Commons, contrary to its constitutional design.

Those were the most critical parts of the ruling in the court’s decision, which I think offers guidance to this committee.

In another published article, I have demonstrated that the recently established independent process that offers recommendations to the Canadian Prime Minister on possible appointments to the Senate, in a similar process that the House of Lords Appointments Commission has also provided recommendations, in my view is not unconstitutional and I think will so be upheld by the Supreme Court.

However, the results of that process would reinforce the guidance that the court has given to the Senate as a legislative body whose role is — and again to quote the court — “to provide

tous les intervenants du gouvernement que pour mettre en œuvre les modifications proposées au fonctionnement ou à la nature des institutions protégées par la Constitution, une lecture très technique ou littérale de ce document fondamental ne suffirait pas.

Tous les acteurs de notre démocratie constitutionnelle doivent également prêter attention à ce que la cour a appelé « l’architecture » de la Constitution. La cour n’a pas expliqué sa définition de l’architecture de la Constitution, ni les paramètres qui la caractérisent. Cependant, on peut logiquement déduire que l’architecture englobe non seulement le texte de la Constitution, mais également la manière dont les plans établis par les Pères de la Confédération — et les mères, espérons-le — en 1867 sont interprétés et mis en œuvre par les institutions et les principaux groupes et personnes habilités en vertu de la Constitution, dans l’exécution de leur mandat et compte tenu de la nature évolutive de la société canadienne. Je dirais qu’en ce sens, l’architecture inclura les objectifs énoncés dans la Constitution rapatriée en 1982, ainsi que leurs conséquences, notamment les nouvelles formules de modification.

Se fondant sur ce raisonnement, cette métaconception de la Constitution, la cour a statué que le régime d’élections consultatives proposé par le gouvernement fédéral précédent aurait comme conséquences de transformer fondamentalement l’architecture de la Constitution et qu’il constituerait sa modification. Cependant, en rendant cette décision, la cour a également énoncé de manière implicite des lignes directrices constitutionnelles sur la modernisation du Sénat en ces termes :

La mise en place d’élections consultatives modifierait la Constitution du Canada en en transformant fondamentalement l’architecture. Elle modifierait le rôle tenu par le Sénat dans notre ordre constitutionnel en tant qu’organisme législatif complémentaire responsable de porter un second regard attentif aux projets de loi. [...]

[...] Ces élections affaibliraient le rôle du Sénat en tant qu’entité chargée de porter un second regard attentif aux projets de loi et lui confèreraient la légitimité démocratique voulue pour bloquer systématiquement les projets de la Chambre des communes, contrairement à la fonction constitutionnelle qui lui était assignée.

C’étaient les deux parties les plus essentielles de la décision de la cour qui, à mon avis, offrent une orientation à votre comité.

Dans un autre article publié, j’ai démontré que le processus indépendant établi récemment pour formuler des recommandations à l’intention du premier ministre canadien sur les nominations possibles au Sénat, qui utiliserait un procédé similaire à celui qui s’applique à la Chambre des lords, est, à mon avis, constitutionnel, et serait jugé comme tel par la Cour suprême.

Cependant, le résultat de ce processus renforcerait l’orientation que la cour a donnée au Sénat en tant qu’organisme de surveillance législatif dont le rôle est — et une fois de plus, je

‘sober second thought’ on the legislation adopted by the popular representatives of the House of Commons.”

As long as there are existing party caucuses like the Conservative Party caucus in the Senate and the independent Liberal senators’ grouping in the present Senate, even with the growing number of independent senators, I actually agree that partisanship cannot be avoided in the modernization of the Senate. However, what I suggest has been mandated by the ruling of the Supreme Court, which I have quoted above, is that modernization of the Senate requires that political party partisanship should be diminished to fully accomplish the Senate as a “sober second thought” complementary body to the House of Commons.

I suggest you as a group have already proved that political party partisanship has indeed been diminished by your agreement to introduce, in my view, a truly revolutionary Question Period where individual ministers of the government are grilled far more effectively than in the House of Commons. I mentioned to one of you that this was one of the original ideas behind the Founding Fathers in the Constitution. You have also rightly demanded that they appear far more often and for longer. This is an example of the positive use of partisanship allegiances but without replicating the party political partisanship that can be said to replicate the environment in the House of Commons.

I suggest that the relevant provisions of the Parliament of Canada Act must be reexamined in light of the ruling of the Supreme Court that the Senate should be a complementary body to the House of Commons, and also in light of the increasing number of independent senators who could very soon form a majority.

The key provision in the act dealing with the way in which the Senate is administered is obviously the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration. In that provision itself, there is leeway for you to actually fulfill what I am suggesting. Subsection 19.1(3) states:

(3) The Leader of the Government in the Senate, or the nominee of the Leader, and the Leader of the Opposition in the Senate, or the nominee of the Leader, may, in accordance with the rules of the Senate, change the membership of the Committee from time to time, including during periods of prorogation or dissolution.

I suggest that the new federal government, in a quest for a less politically partisan Senate, has departed from the wording of the section and appointed a Representative of the Government in the Senate, as opposed to a Leader of the Government in the Senate.

vais reprendre les termes de la cour — « permettre de donner un “second regard attentif” aux mesures législatives adoptées par les représentants du peuple à la Chambre des communes ».

Actuellement, le Sénat se compose de caucus comme celui du parti conservateur et un groupe de sénateurs libéraux indépendants. Même si le nombre de sénateurs indépendants augmentait, je conviens qu’il serait impossible d’empêcher la partisanerie dans la modernisation du Sénat actuel. Cependant, selon la décision de la Cour suprême que j’ai mentionnée, il serait important, dans la modernisation du Sénat, de réduire la partisanerie pour faire du Sénat un véritable organe qui jetterait « un second regard attentif » et serait complémentaire à la Chambre des communes.

Je suis d’avis qu’en tant que groupe, vous avez déjà prouvé que la partisanerie politique a diminué de votre accord même, ce qui devrait permettre d’instaurer une véritable période de questions selon un concept novateur, où chacun des ministres du gouvernement serait interrogé de manière beaucoup plus efficace qu’à la Chambre des communes. J’ai mentionné à l’un d’entre vous que c’était l’une des idées des Pères fondateurs concernant la Constitution. Vous avez aussi demandé avec raison que lesdits ministres soient soumis plus souvent à ce type d’interrogation et plus longtemps. Voilà un exemple d’un usage positif d’allégeances partisans, qui ne reproduirait pas la partisanerie politique qui pourrait être considérée comme un décalque de l’environnement de la Chambre des communes.

À mon avis, à la lumière de la décision rendue par la Cour suprême, il faut réexaminer les dispositions pertinentes de la Loi sur le Parlement du Canada qui renforcent le principe voulant que le Sénat soit un organe complémentaire de la Chambre des communes et compte tenu du nombre croissant de sénateurs indépendants qui pourraient à court ou à moyen terme représenter la majorité.

La disposition essentielle de la loi, qui aborde la façon dont le Sénat est administré est évidemment celle sur le Comité permanent de la régie interne. Dans cette disposition, vous avez une marge de manœuvre pour accomplir ce que je propose. Voici ce que stipule le paragraphe 19.1(3) :

(3) Le Leader du gouvernement au Sénat, ou son délégué, et le chef de l’Opposition au Sénat, ou son délégué, peuvent, même en cas de prorogation ou de dissolution du Parlement, apporter des changements dans la composition du comité conformément au Règlement du Sénat.

Je fais observer que dans le cadre de ses efforts de transformation du Sénat en une institution moins partisane, le nouveau gouvernement fédéral a abandonné le libellé du paragraphe et a nommé un représentant du gouvernement au Sénat plutôt qu’un leader du gouvernement au Sénat.

That person, Senator Harder, has said that he is an independent senator and, like the other new senators that the Prime Minister has recently appointed, will have to think about the ruling of the court and see how they can fit in with this new mandate that they have been given.

I suggest despite the new title and the new *soi-disant* independent status, Senator Harder will be the person introducing government bills into the relevant structure of the Senate, and he has asserted he will support the content of these bills. It is clear that this new government representative, regardless of his claims to be an independent senator, will nevertheless be fulfilling a partisan role in terms of his duties to support and introduce government legislation, which I think is critical to have a government representative introducing the work of the lower house into the Senate. However, I suggest in terms of his other duties, as stipulated in section 2 of the act, this is where he could work with the Leader of the Opposition, and indeed all senators of goodwill, to promote a much less party-political partisan environment in the Senate.

This could start with revamping the membership of the Internal Economy Committee with the aim of a more equitable membership of those who represent not only the present Conservative and Liberal senators, but will include and in time increase the representation of independent senators as their numbers grow, whether or not they decide to have a formal caucus.

Section 2 gives the government leader and the Leader of the Opposition, or their nominees, the power to change the membership of this vital committee and to achieve a more equitable membership. This is obviously vital for the determination of budgets for an increasingly less party-political partisanship in the Senate.

This is also absolutely vital for modernization in other areas. These leaders could also work with other senators to propose changes to section 2 of the act to the federal government, to reflect the growing number of independent senators and the reality of independent partisan groups, like the independent Liberals who are not part of any political caucus.

It should be noted that under section 4 of the Internal Economy Committee, functions and powers are subject to the will of the Senate as a whole, which will soon be dominated by independent senators. Therefore, they should have a role as vital members of that committee.

As regards the controversial role of the committee in reviewing senators' expenses and other financial matters, again a more equitable membership for independent senators could assist in determining the ultimate form of oversight of key financial expenditures, including expenses. The Auditor General has called

Il s'agit du sénateur Harder, qui dit être sénateur indépendant, et tout comme les autres nouveaux sénateurs que le premier ministre a nommés récemment, il devra penser à la décision de la cour et déterminer comment il peut bien s'intégrer dans le nouveau mandat qui lui a été confié.

Malgré ce nouveau titre et ce nouveau statut présumé indépendant, le sénateur Harder présentera les projets de loi du gouvernement aux structures pertinentes du Sénat, et il a affirmé qu'il soutiendra le contenu de ces projets de loi. Il est clair que le nouveau représentant du gouvernement au Sénat, même s'il a déclaré être un sénateur indépendant, exercera un rôle partisan dans le cadre de l'exercice de ses fonctions de présentation et de soutien des projets de loi gouvernementaux; je pense qu'il est essentiel qu'un représentant du gouvernement présente au Sénat les travaux de la Chambre basse. Toutefois, dans l'exercice de ses autres fonctions mentionnées à l'article 2 de la Loi, le représentant du gouvernement au Sénat pourra travailler, de concert avec le chef de l'opposition au Sénat, et en fait avec tous les sénateurs de bonne volonté, à promouvoir un esprit politique beaucoup moins partisan au Sénat.

Les efforts visant à mettre un terme à la politique partisane pourraient commencer par la réforme de la composition du Comité de la régie interne afin qu'y soient représentés d'une manière plus équitable les sénateurs conservateurs et libéraux actuels et les sénateurs indépendants dont le nombre augmentera avec le temps, qu'ils décident ou non de former un caucus officiel.

L'article 2 donne au leader du gouvernement et au chef de l'opposition au Sénat, ou à leurs délégués, le pouvoir de modifier la composition de ce comité essentiel et d'obtenir cette représentation plus équitable. Ceci est évidemment vital pour la détermination des budgets dans un esprit beaucoup moins partisan au Sénat.

C'est absolument vital également pour la modernisation dans d'autres aspects. Le leader du gouvernement au Sénat et le chef de l'opposition au Sénat pourraient également travailler avec les autres sénateurs en proposant au gouvernement fédéral des modifications à l'article 2 de la Loi afin de refléter le nombre croissant de sénateurs indépendants et la réalité de groupes partisans indépendants tels que les libéraux indépendants qui ne font partie d'aucun caucus politique partisan.

Il faut souligner qu'en vertu de l'article 4 du Comité de la régie interne, les fonctions et les pouvoirs sont assujettis à la volonté de l'ensemble du Sénat, lequel sera bientôt dominé par des sénateurs indépendants. Par conséquent, ils devraient avoir un rôle en tant que membres essentiels du comité.

En ce qui a trait au rôle controversé du comité dans l'examen des dépenses des sénateurs et d'autres questions financières, une composition plus équitable dudit comité pourrait aider à définir ce qui serait la forme ultime de supervision des dépenses essentielles, dont les dépenses des sénateurs. Le vérificateur

for a more independent body to oversee such financial matters and that the majority of its membership, including its chair, should also be independent of the Senate.

Some senators, including Senator Housakos, have responded to this suggestion by asserting that the Senate has greatly improved its oversight since the 2011-13 time frame that the Auditor General examined. However, there does seem to be acceptance by senators for increased disclosure and controls in the future. Senate leadership from both the Conservatives and the Liberals have accepted this, that the institution needs a culture change in this respect, and that more consultation with senators is required to determine the nature of any new oversight mechanism that can still maintain the constitutional independence of the Senate. Any final proposal on a more transparent and accountable mechanism would also require entrenchment and changes to the Parliament of Canada Act, and any such changes should include the work of the independent senators.

In conclusion, the Constitution Act 1867, the foundational document that established the country, starts with the expression of desire of the uniting provinces “. . . to be federally united into One Dominion under the Crown of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, with a Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom”

The architecture of the Canadian Constitution that the court talks about shares with the modern British Constitution a desire to support the democratic will of the people in the elected house, with an upper house that reflects the regional nature of Canada with fulfilling the fundamental task of complementary legislative oversight. I suggest that if the Senate truly modernizes itself in the manner suggested above, it will enrich the democratic environment of the body politic of the country as a whole by the presence of the best partisan and non-partisan representatives of Canadian society that can offer to serve the public interest of all Canadians.

Thank you.

The Chair: Thank you very much, Mr. Mendes.

[Translation]

Stéphane Beaulac, Professor, Faculty of Law, University of Montreal, as an individual: Honourable Senators, thank you for inviting me to speak to you today. In many ways, I will seize this opportunity by focusing my remarks today on the decision rendered by the Supreme Court of Canada two years ago now, in reference to Senate reform. The title of my presentation today is: “Understanding the 2014 Decision on the Senate in Terms of the Rule of Law.” I will use the English expression “rule of law,” which I prefer to its French-Canadian translation “primauté du droit” or to the French expression used in France “état de droit.”

général a demandé que soit constitué un organe plus indépendant qui superviserait ces questions financières et que la majorité des membres, y compris le président, soient indépendants du Sénat.

Certains sénateurs, comme le sénateur Housakos, ont répondu à cette suggestion en arguant que, depuis la période 2011-2013, soit celle qui a fait l’objet de l’examen par le vérificateur général, le Sénat a beaucoup amélioré sa fonction de supervision. Cependant, il semble y avoir consensus parmi les sénateurs pour que les contrôles et les principes de divulgation soient augmentés. Les dirigeants au Sénat, tant chez les conservateurs que chez les libéraux, ont accepté le fait que cette institution a besoin d’un changement de culture et que, pour ce faire, il faudra procéder à d’autres consultations auprès des sénateurs pour déterminer la nature de tout nouveau mécanisme de supervision qui pourrait contribuer à maintenir l’indépendance constitutionnelle du Sénat. Toute proposition finale portant sur un mécanisme de supervision transparent et responsable exigerait que des modifications soient apportées à la Loi sur le Parlement du Canada et qu’elle soit constitutionnalisée. De telles modifications devraient également inclure les travaux des sénateurs indépendants.

En conclusion, la Loi constitutionnelle de 1867, le document fondamental qui a donné naissance au Canada, commence par l’expression du désir des provinces « [...] de contracter une Union Fédérale pour ne former qu’une seule et même Puissance (*Dominion*) sous la couronne du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d’Irlande, avec une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni [...] ».

L’architecture de la Constitution canadienne dont parle la cour partage avec la constitution moderne de la Grande-Bretagne un désir de soutenir la volonté démocratique des représentants élus, avec une chambre haute qui serait le reflet de la nature régionale du Canada tout en accomplissant la tâche fondamentale de supervision complémentaire. Je suis d’avis qu’une véritable modernisation du Sénat de la manière proposée ici ne pourrait qu’enrichir l’environnement démocratique du corps politique de l’ensemble du pays du fait de la présence des meilleurs représentants, partisans et non-partisans que peut offrir la société canadienne pour servir l’intérêt public.

Merci.

Le président : Merci beaucoup, monsieur Mendes.

[Français]

Stéphane Beaulac, professeur, faculté de droit, Université de Montréal, à titre personnel : Honorables sénateurs, merci de m’avoir invité à vous adresser la parole aujourd’hui. À bien des égards, je vais prendre la balle au bond, comme le veut l’expression française, en concentrant mes remarques d’aujourd’hui autour de la décision rendue par la Cour suprême du Canada il y a deux ans déjà, dans le renvoi relatif à la réforme du Sénat. Le titre de ma présentation aujourd’hui est « Comprendre le renvoi sur le Sénat de 2014 en termes de rule of law ». L’expression anglaise « *rule of law* », que je préfère à sa

Why examine the 2014 decision in terms of rule of law? Essentially, it is to link the Senate and the Supreme Court of Canada decision to a contemporary concept. Senate modernization is being discussed, and the meta-principle of the rule of law can contribute to this discussion. The question remains: why undertake this exercise? It is because of the court's message that states that — as Mr. Mendes said earlier — to maintain the nature of the Senate, the appointment process must not have a democratic legitimacy; the popular mandate aspect must be evacuated from the process. However, this message is counter-intuitive, and to many, it does not ring true.

My thesis is that unless the Senate can be rationalized, including its role and the appointment process for senators, following the democratic principle that is so important these days, unless that can be done, we can understand and we must understand the court's message in the 2014 decision in terms of the rule of law, another meta-principle in our constitutional order.

The relevance of this exercise is to contribute to the rehabilitation of the Senate, to modernize it on the basis of the teachings of the highest court in the land, to link it to a contemporary concept, that of the rule of law, and thereby to create a beacon for reform projects, to allow us, in the long term, to create a Senate 2.0.

In the 2014 decision, the Supreme Court chose to address the applicable legal framework to Senate reform by dividing its opinion to answer four questions. Firstly, it dealt with the proposal for consultative elections for the appointment of senators. Secondly, it dealt with the duration of senators' mandate which would be a fixed duration. Thirdly, it addressed the qualifications with respect to property, and finally, the issue of abolition of the Senate.

I will concentrate on the first two questions and on the teachings of the Supreme Court on this issue. To be even more precise, I am not interested, for the purposes of today's presentation, in the mechanics of the amending formula, namely, the Constitution's amendment procedures set out in Part 5 of the Constitution Act, 1982. These are undoubtedly important aspects, but I will leave them to procedural specialists.

With regard to the first question on the appointment process and the proposal to hold consultative elections, the Supreme Court said more about the various roles of the upper chamber, three of which were highlighted in the introduction as a reference, particularly in paragraphs 15 and 16. Among these three roles — and I'm repeating what my colleague Mr. Mendes said earlier — the most important role of the Senate is to be a complementary legislative body, responsible for sober second thought.

traduction canadienne-française « primauté du droit » ou à l'expression franco-française « état de droit », est l'expression que j'utiliserai.

Pourquoi examiner le renvoi de 2014 en termes de la *rule of law*? Essentiellement, c'est pour raccrocher le Sénat et la décision de la Cour suprême du Canada à un concept contemporain. On parle de modernisation du Sénat, et le métaprincape de la *rule of law* peut y contribuer. La question demeure : pourquoi cet exercice? C'est en raison du message de la cour selon lequel — comme M. Mendes le disait tantôt —, pour maintenir la nature du Sénat, il faut que le processus de nomination n'ait pas de légitimité démocratique, qu'on évacue, autrement dit, l'aspect mandat populaire. Or, ce message est contre-intuitif, et il sonne faux dans les oreilles de plusieurs.

Ma thèse est la suivante : qu'à défaut de pouvoir rationaliser le Sénat, y compris son rôle et le processus de nomination des sénateurs et des sénatrices, suivant le principe démocratique si important de nos jours, à défaut de cela, on peut comprendre et on devrait comprendre le message de la cour dans le renvoi de 2014 en termes de la *rule of law*, un autre métaprincape de notre ordre constitutionnel.

La pertinence d'un tel exercice est de contribuer à la réhabilitation du Sénat, pour le moderniser sur la base des enseignements de notre plus haut tribunal au pays, pour pouvoir le raccrocher à un concept contemporain, celui de la *rule of law*, et ainsi avoir un phare pour les projets de réforme, pour pouvoir, à terme, prétendre créer un Sénat 2.0.

Dans le renvoi de 2014, la Cour suprême choisit d'aborder le cadre légal applicable à la réforme du Sénat en découpant son avis pour répondre à quatre questions. Premièrement, il s'agit de la proposition d'élections consultatives en vue de la nomination des sénateurs. Deuxièmement, il est question de la durée du mandat des sénateurs qui serait à durée fixe. Troisièmement, on aborde les qualifications en matière de propriété, et enfin, la question de l'abolition du Sénat.

Je vais me concentrer sur les deux premières questions et sur les enseignements de la Cour suprême à cet égard. Pour être encore plus précis, je ne m'intéresse pas, aux fins de la présentation d'aujourd'hui, à la mécanique de la formule d'amendement, c'est-à-dire les procédures de modification de la Constitution prévues à la partie 5 de la Loi constitutionnelle de 1982. Ce sont des aspects importants certes, mais je laisserai cela aux spécialistes de cette poutine procédurale.

S'agissant de la première question relativement au processus de la nomination et à la proposition de tenir un vote consultatif, c'est surtout là que la Cour suprême en dit davantage sur les différents rôles de la Chambre haute, au nombre de trois qu'elle a cernés dans sa partie introductive à titre de référence, précisément aux paragraphes 15 et 16. Parmi ces trois rôles — et je reprends ce que mon collègue Mendes soulignait plus tôt —, au premier chef, le Sénat a pour rôle d'être un organisme législatif complémentaire, chargé de porter un second regard attentif.

[English]

The well-known chamber of sober second thought.

[Translation]

This is without a doubt its most important role. Furthermore, the Supreme Court defines a second role for the Senate, the role of providing a distinct form of representation for the regions that had joined Confederation in 1867. Thirdly, and the Supreme Court really talks about this in terms of a role — although this role is now present, it was not at its origins, namely as a place. The Senate represents a place that brings together parliamentarians of various groups that are under-represented in the House of Commons. Historically, these are women and ethnic, religious, linguistic and Aboriginal groups.

To return to the part of the 2014 reference that deals with the possibility of consultative elections of senators, I would say this is the section where highly interesting elements are found with respect to my thesis on the metaprinciple of the rule of law, and the modernization proposals.

I will cite a few excerpts for you. In paragraph 57, the Supreme Court wrote the following:

[57] As this court wrote in the *Upper House Reference* . . .

— that of 1982 —

. . . “[i]n creating the Senate in the manner provided in the Act . . .

— that of 1867 —

. . . it is clear that the intention was to make the Senate a thoroughly independent body which could canvass dispassionately the measures of the House of Commons” . . .

Paragraph 57 then continues as follows:

The framers sought to endow the Senate with independence from the electoral process to which members of the House of Commons were subject, in order to remove senators from a partisan political arena

Here is the next excerpt for the moment, with the court continuing in paragraph 58 as follows:

[58] Correlatively, the choice of executive appointment for Senators was also intended to ensure that the Senate would be a *complementary* legislative body, rather than a perennial rival of the House of Commons in the legislative process.

Here, the point that I raised a bit earlier is shown clearly, in the description that the Supreme Court gives of the Senate. In my opinion, it is counterintuitive concerning the governance of a modern state. It is at odds with the democratic principle, at least in its narrow interpretation.

[Traduction]

La fameuse chambre de second examen modéré et réfléchi.

[Français]

C'est nul doute son rôle le plus important. Par ailleurs, la Cour suprême définit un second rôle pour le Sénat, celui d'assurer une forme distincte de représentation des régions qui se sont jointes, bien évidemment, à la Confédération en 1867. Troisièmement, et la Cour suprême en parle vraiment en termes de rôle — bien que ce rôle soit présent maintenant, il ne l'était pas à l'origine —, c'est-à-dire un lieu. Le Sénat constitue un lieu permettant d'avoir des parlementaires de divers groupes sous-représentés à la Chambre des communes. Historiquement, il s'agit des femmes et des groupes ethniques, religieux, linguistiques et autochtones.

Pour revenir à la partie du renvoi de 2014 concernant la possibilité d'élections consultatives de sénateurs, c'est là où se trouvent des éléments hautement intéressants par rapport à ma thèse relativement au métaprincipe de la *rule of law*, et ce, en lien avec les propositions de la modernisation.

Je vous cite quelques extraits. Au paragraphe 57, la Cour suprême écrit ce qui suit :

[57] Comme l'a écrit la Cour dans le *Renvoi relatif à la Chambre haute*,...

– celui de 1982 –

...« [e]n créant le Sénat de la manière prévue à l'Acte,...

– celui de 1867 –

...il est évident qu'on voulait en faire un organisme tout à fait indépendant qui pourrait revoir avec impartialité les mesures adoptées par la Chambre des communes [...]

On ajoute au même paragraphe 57 ce qui suit :

Les rédacteurs ont cherché à soustraire le Sénat au processus électoral auquel participaient les députés de la Chambre des communes, afin d'écarter les sénateurs d'une arène politique [...]

Voici la dernière citation pour le moment, la cour poursuit au paragraphe 58 avec ce qui suit :

[58] Parallèlement, la décision de confier à l'exécutif la tâche de nommer les sénateurs visait aussi à garantir que le Sénat deviendrait un organisme *complémentaire*, plutôt qu'un éternel rival de la Chambre des communes dans le processus législatif.

Ici, on voit clairement le point que je soulignais un peu plus tôt, dans la description que la Cour suprême fait du Sénat. Elle est, selon moi, contre-intuitive en ce qui concerne la gouvernance d'un État moderne. C'est en porte-à-faux avec le principe démocratique, à tout le moins dans sa compréhension étroite.

In my opinion, it is here that the other main metaprinciple of our Canadian constitutional order, the principle of the rule of law, must come into play. To give you an idea and to provide context, at the international level, including within the United Nations, the principle of the rule of law, as it is interpreted internationally, is clearly topical.

In his 2004 report to the United Nations Security Council, the UN Secretary-General at the time, Kofi Annan, gave the following definition of the principle of the rule of law, which refers to, and I quote:

. . . principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publically promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and standards.

I will spare you the details, but in the doctrine, the idea of rule of law is split into different forms: the substantive rule of law, the substantial version, which is distinguished from the formal version. So it is a matter of —

[English]

— thin version progressing to a thicker version —

[Translation]

It is derived from the doctrine in English, which is why English terms are used.

In conclusion, one of two things: first of all, for me, the concept of rule of law is key to a modern understanding of the teachings of the Supreme Court in its 2014 reference, if they are to apply in a contemporary and modern context.

For example, in the Court's reasons regarding the appointment of senators, the Court, insisting on the Senate's primary role as a complementary legislative body, mentions the legislative process and the wisdom required of our laws. In paragraph 58, the Court cites John A. Macdonald in referring to the role of the Senate as, and I quote:

. . . calmly considering the legislation initiated by the popular branch, and preventing any hasty or ill considered legislation which may come from that body, but it will never . . .

— the caveat —

. . . set itself in opposition against the deliberate and understood wishes of the people.

My last point, in conclusion, is that, in addition to improving the understanding of the 2014 reference and putting into perspective the democratic principle — often considered all-consuming — this idea of democracy, the principle of rule of law represents a kind of beacon to guide modernization of the institution of the upper chamber. In short, it can balance an

C'est ici, à mon avis, que doit intervenir l'autre principal métaprincipe de notre ordre constitutionnel canadien, le principe de la *rule of law*. Pour vous dire et pour contextualiser, à l'international et y compris à l'ONU, le principe de la primauté du droit, de la *rule of law* ou de l'état de droit, tel qu'on le traduit à l'international, est clairement dans l'air du temps.

Dans son rapport de 2004 devant le Conseil de sécurité des Nations Unies, le secrétaire général de l'ONU de l'époque, Kofi Annan, donnait la définition suivante du principe de la primauté du droit qui désigne, et je cite :

[...] un principe de gouvernance en vertu duquel l'ensemble des individus, des institutions, des entités publiques et privées, y compris l'État lui-même, ont à répondre de l'observation de lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique pour tous et administrées de manière indépendante, et compatibles avec les règles et les normes internationales en matière de droits de l'homme.

Je vous épargne les détails, mais dans la doctrine, on a aidé à articuler l'idée de la *rule of law* en la découpant en différentes formes, soit la « *substantive rule of law* », version substantielle, qu'on distingue de la version formelle. On parle donc de —

[Traduction]

— « thin version progressing to a thicker version ».

[Français]

C'est calqué sur la doctrine en langue anglaise, d'où l'utilisation des termes en anglais.

En conclusion, de deux choses l'une, premièrement, pour moi le concept de la *rule of law* est la clé pour comprendre, de façon moderne, les enseignements de la Cour suprême dans son renvoi de 2014, pour leur donner un écho contemporain et moderne.

Par exemple, dans les motifs de la cour concernant la nomination des sénateurs, qui insiste sur son rôle premier en tant qu'organisme législatif complémentaire, on parle du processus législatif et de la sagesse requise de nos lois. On évoque les propos de John A. Macdonald, au paragraphe 58, qui fait référence au rôle du Sénat de, et je cite :

[...] modérer et [de] considérer avec calme la législation de l'assemblée et [d']empêcher la maturité pour toute loi intempestive ou pernicieuse passée par cette dernière, sans jamais...

— le bémol —

...oser s'opposer aux vœux réfléchis et définis des populations.

Mon dernier point, en conclusion, c'est qu'en plus d'aider à comprendre le renvoi de 2014 et de relativiser le principe démocratique, souvent suggéré comme obnubilant, cette idée de démocratie, le principe de la *rule of law* constitue un genre de phare pour guider la modernisation de l'institution de la Chambre haute. En un mot, cela permet de concilier un processus de

appointment process for non-democratically elected senators with the metaprinciple of our constitutional order, which is the principle of the rule of law specifically set out in our constitutional texts.

Thank you for listening, and I look forward to your comments and questions.

[English]

The Chair: Thank you very much, Professor Beaulac. Before I proceed, we have two new senators that have joined our committee this morning. I want to welcome Senator Plett and Senator Sinclair.

Should you wish to ask a question, just signal the clerk. We maintain a list and we do it in orderly fashion. Welcome and thank you for coming.

Let's proceed with Professor Desserud.

Donald Desserud, Professor, Department of Political Science, Faculty of Arts, University of Prince Edward Island, as an individual: Thank you very much.

Professor Ned Franks wrote that there are in fact two Senates: The one which actually exists, and the other which exists only in the imagination of those of us who propose to reform it.

I want to start by acknowledging that my recommendations may very well be more appropriate for the Senate as I imagine it. As a university professor, I'm constantly being told how better to run our universities. I always have two answers for them: One is that, no, we're already doing that. The second one is that it doesn't work that way. I suspect that you're going to say the same thing when you hear what I have to say, but this is the best that I can offer.

The presentation I'm making is a summary of the paper that I gave in the January 2015 forum, and I do have that as a position paper for anyone who would like a copy. This is a summary of the recommendations that I made at that time.

My first recommendation dealt with the appointment process and the whole question, rather vague and never defined, of democratic legitimacy. I pointed out at that time that during the Confederation debates that led up to the writing of the British North America Act of 1867, the question of whether the new Senate would be elected or appointed was well discussed.

Most speakers supported an appointed Senate, but this was not because they wanted to create a chamber of aristocratic privilege. Rather, it was accepted that an appointed Senate would be reluctant to challenge the elected House of Commons. Lacking the moral authority of their Commons counterparts, it was thought that appointed senators would be rather reticent to impede their will.

nomination des sénateurs non élus démocratiquement avec un métaprincipe de notre ordre constitutionnel, le principe de la primauté du droit prévu expressément dans nos textes constitutionnels.

Je vous remercie de votre attention, et j'ai hâte d'entendre vos commentaires et vos questions.

[Traduction]

Le président : Merci beaucoup, monsieur Beaulac. Avant de continuer, je veux dire que deux autres sénateurs se sont joints à notre comité ce matin. Je souhaite la bienvenue aux sénateurs Plett et Sinclair.

Si vous voulez poser une question, vous n'avez qu'à le signaler au greffier. Nous tenons une liste à jour de façon à permettre la bonne marche de nos travaux. Bienvenue. Je vous remercie de votre présence.

Nous allons maintenant écouter l'exposé de M. Desserud.

Donald Desserud, professeur, Département des sciences politiques, faculté des arts, Université de l'Île-du-Prince-Édouard, à titre personnel : Merci beaucoup.

Le professeur Ned Franks a écrit qu'il y a en fait deux Sénats : celui qui existe actuellement, et l'autre qui n'existe que dans l'imagination de ceux d'entre nous qui proposent de le réformer.

Je veux commencer par reconnaître qu'il se peut très bien que mes recommandations conviennent davantage au Sénat que j'imagine. Je suis professeur d'université, et on me dit constamment comment nous pourrions mieux gérer nos universités. Je dis toujours deux choses en réponse à cela : premièrement, c'est ce que nous faisons déjà; deuxièmement, les choses ne fonctionnent pas de cette façon. Je crois que vous direz la même chose lorsque vous entendrez ce que j'ai à dire, mais c'est le mieux que je peux offrir.

Mon exposé est un résumé de ce que j'ai présenté au forum de janvier 2015, et j'ai un exemplaire d'un exposé de position pour chaque personne qui voudrait en avoir un. C'est un résumé des recommandations que j'ai fait à l'époque.

Ma première recommandation concernait le processus de nomination et toute la question de la légitimité démocratique, une question plutôt vague qui n'a jamais été définie. J'ai souligné que dans le cadre des délibérations sur la Confédération qui ont mené à l'adoption de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, la question de l'élection ou de la nomination des sénateurs a été amplement débattue.

La plupart des intervenants étaient pour la nomination des sénateurs, non pas parce qu'ils souhaitaient créer une chambre de privilèges aristocratiques, mais bien parce qu'il était reconnu qu'un Sénat nommé hésiterait à s'opposer à la Chambre des communes, une entité élue. Ils étaient d'avis que, puisqu'ils ne disposaient pas de l'autorité morale de leurs homologues élus de la Chambre des communes, les sénateurs hésiteraient à s'opposer à la volonté des députés.

I think this means that Canada is the only country in the world that has tried to entrench embarrassment as a constitutional principle.

My recommendation was that the dialogue we engage in on what the Senate should not be doing is not productive. The Senate has powers to do things, it would be better served if the Senate focused on what needs to be done and what it can do and not what it should not do.

This leads into my recommendations 2 and 3, some of which have been touched on already by previous speakers. This has to do with the Senate's role in amending legislation, including money bills and omnibus bills.

I argue in the paper is that we created what I consider to be a false dichotomy. Somehow, we seem to argue that the Senate only has two choices: that either it will exercise its full constitutional powers and frequently, maybe aggressively, amend or defeat legislation; or that it should be simply rubber-stamping all legislation as it appears before it.

There has to be a moderate middle between these two positions, and I'm in total agreement with what Professor Thomas has already said about what some of those ideas would be. I would add that deconstructing legislation — this is not even necessarily amending it, but simply deconstructing it — that is, taking complicated and impenetrable legislation such as budgets and omnibus bills and bringing them forward in such a way that they can be understood by the citizens of this country, would by itself be an extremely valuable service. If the Senate has the time and resources to do so, this would be a great thing, if it were able to pursue it.

My recommendation number 4 was already covered very well by Mr. Mendes. It had to do with the idea of inviting cabinet ministers to the Senate to speak on their legislation. I think it's an excellent idea. I understand that is already being done and that so far it has worked well.

You may be interested to know that this has been tried before and that it did not work very well. Cabinet ministers found themselves somewhat uncomfortable speaking before an audience where they did not have their own backbench supporters who rally them on. I'm hoping that this will be different this time around.

I'll conclude my short remarks on something that might seem very simple but I think it's worth saying again. The Senate has a public role and Senate committees have played a public role in the past. This is something that I think should be done more and should be done more visibly.

I think it would be an excellent idea and the public would respond well if the Senate would take their show on the road, so to speak. There is a lot of work to be done. There are a lot of issues that require the time and resources that the Senate has that can be looked at in greater detail and can be looked at in communities across the country. The more the public sees of the Senate doing its work, the better the public will understand what

Cela signifie que le Canada est le seul pays au monde à avoir tenté de constitutionnaliser l'embarras.

Dans ma recommandation, j'avais qu'il serait improductif de discuter de ce que le Sénat ne devrait pas faire. Le Sénat a des pouvoirs et il serait préférable qu'il se concentre sur ce qui doit être fait et ce qu'il peut faire, et non sur ce qu'il ne devrait pas faire.

Cela m'amène à mes recommandations 2 et 3. D'autres témoins en ont déjà parlé. Elles concernent le rôle du Sénat dans la modification de projets de loi, y compris les projets de loi de finances et les projets de loi omnibus.

Dans mon document, je soutiens que l'on a créé ce que j'appelle une fausse dichotomie. On semble affirmer que le Sénat n'a que deux choix : soit il exerce son plein pouvoir constitutionnel et modifie ou rejette les projets de loi, fréquemment et peut-être de façon agressive, soit il approuve à l'aveuglette tous les projets de loi qui lui sont renvoyés.

Il doit y avoir un juste milieu et j'appuie sans réserve les idées du professeur Thomas à ce sujet. J'ajouterais que le Sénat servirait bien le public s'il procédait à la déconstruction des projets de loi — pas nécessairement leur modification, mais bien leur déconstruction —, c'est-à-dire, la reformulation des projets de loi complexes et inaccessibles, comme les projets de loi d'exécution du budget et les projets de loi omnibus, de façon à ce que les citoyens puissent les comprendre. Ce serait très bien si le Sénat disposait du temps et des ressources nécessaires pour offrir ce service.

M. Mendes a déjà amplement parlé du sujet de ma recommandation 4. Celle-ci proposait d'inviter les ministres du Cabinet à comparaître devant le Sénat pour discuter de leurs projets de loi. C'est une excellente idée. Si je ne m'abuse, cela se fait déjà et, jusqu'à présent, tout se passe bien.

Il est intéressant de noter que l'expérience avait déjà été tentée, mais que les résultats n'avaient pas été concluants. Les ministres étaient mal à l'aise à s'exprimer devant un public sans les encouragements des députés de l'arrière-ban derrière. J'espère que cette fois-ci, l'expérience sera concluante.

Je terminerai mon bref exposé avec un commentaire très simple, mais qui mérite d'être répété. Le Sénat a un rôle public à jouer. Par le passé, les comités sénatoriaux ont joué un rôle public. Cela devrait être fait plus souvent et avec plus de visibilité.

Ce serait une excellente idée que les comités sénatoriaux se déplacent dans les régions pour y tenir des séances. Le public réagirait favorablement à une telle initiative. Il y a beaucoup de travail à faire. Beaucoup de questions exigent que l'on y consacre du temps et des ressources. Le Sénat devrait analyser ces questions plus en détail et les étudier dans le cadre de séances tenues dans diverses communautés du pays. Plus le public verra le

the Senate does. That problem is at the root of much of our discussion here: The public does not understand what the Senate does.

I'll conclude with that. Thank you.

The Chair: Thank you very much, professor.

Another role we have is we go to questions from the senators. We always start with the deputy chair of the committee.

Senator Joyal: Welcome, Professor Thomas. My first question is to you. Thank you for the 26-page document that you provided to us. I read it with great interest.

I would like to come back to your opening remarks, your very first words, when you spoke about the Senate "transforming itself from a house of political parties into a house of review." In my opinion, very respectfully submitted to you, you confused two things. You confused the composition of the Senate versus the role of the Senate. In my opinion and according to the Supreme Court decision as it was explained by Professor Mendes, there is no dispute on the role of the Senate. It is the second house; it is the complementary house. It has to be independent from the elected house. It should not stand against the house when the government is implementing a popular mandate. I think that is very well accepted. In fact, if you look into the 150 past years of the Senate, I don't think that has been questioned. What has been questioned is more the composition of the Senate put to its extreme partisanship.

Imagine a Senate where all the members of the Senate sit under the label of one party, where all of them have been past candidates, former ministers, former bagmen or former political structure appointees, of course with the capacity for the Prime Minister to order them to vote all at the same time, on the same issue, in the same direction, essentially abandoning all its analytical capacity to propose and support partisan objectives. Of course I'm characterizing the situation. However, that's essentially what the public has in mind when they criticize the Senate.

In practice, to go to the other extreme, where we would have 105 loose cannons trying to come back and forth on any kind of public issues, in my opinion, would not provide the objective that the Supreme Court has described as being the objective of a second chamber in a Westminster model of Parliament in one of the model democracies in the world, whatever might be the weaknesses of the Canadian Parliament as a whole.

One cannot reshape the Senate against the concept of Parliament because the Senate is part of Parliament. It's part and parcel of Parliament and cannot be seen and redefined separate from the House of Commons. There is one unity. It's like the yin and the yang. It's like the two sides of one coin. It has to

Sénat à l'œuvre, plus il en comprendra le fonctionnement. Le principal problème, c'est que le public ne comprend pas ce que fait le Sénat.

Cela met fin à mon exposé. Merci.

Le président : Merci beaucoup, professeur.

Un des rôles des sénateurs consiste aussi à interroger les témoins. Nous commençons toujours par le vice-président du comité.

Le sénateur Joyal : Professeur Thomas, je vous souhaite la bienvenue. Ma première question s'adresse à vous. Je vous remercie pour le document de 26 pages que vous nous avez remis. Je l'ai lu avec beaucoup d'intérêt.

J'aimerais revenir sur ce que vous avez dit au tout début de votre exposé. Selon vous, il faut que le Sénat « [...] passe d'une chambre composée de membres affiliés à des partis politiques à une chambre d'examen. » Sauf votre respect, je crois que vous confondez deux choses : la composition du Sénat et le rôle du Sénat. Comme l'a expliqué le professeur Mendes, et je suis du même avis, selon la Cour suprême du Canada, le rôle du Sénat n'est pas remis en question. Le Sénat est la seconde chambre, une chambre complémentaire. Il doit être indépendant de la chambre élue et ne devrait pas s'opposer à la Chambre des communes lorsque le gouvernement tente de mettre en œuvre un mandat populaire. Ce principe n'est pas contesté. D'ailleurs, à ma connaissance, il n'a jamais été remis en question depuis la création du Sénat. Ce qui a été remis en question, c'est la composition du Sénat qui en fait une institution extrêmement partisane.

Disons que tous les sénateurs sont affiliés à un seul parti politique. Disons aussi que ce sont tous d'anciens candidats, ministres, agents de financements ou membres nommés au sein de la structure politique et que, bien entendu, le premier ministre peut leur dire comment voter et leur dicter l'orientation à suivre, obligeant ainsi les sénateurs à abandonner leur capacité analytique afin de proposer ou d'appuyer des objectifs partisans. Évidemment, je caractérise, mais c'est essentiellement ce que pense le public lorsqu'il critique le Sénat.

À l'opposé, disons que nous avons 105 sénateurs libres de voter comme bon leur semble et qui tentent de trouver un terrain d'entente. Selon moi, cela ne cadrerait pas avec ce qu'a dit la Cour suprême, soit que le Sénat devrait être la seconde chambre dans un système parlementaire de type Westminster au sein d'une des démocraties modèles du monde, peu importe les faiblesses du Parlement canadien dans son ensemble.

On ne peut pas remodeler le Sénat à un point tel qu'il ne cadre plus avec le concept du Parlement. Le Sénat fait partie du Parlement et ne peut pas être redéfini distinctement de la Chambre des communes. Les deux Chambres sont unies. Elles sont comme le yin et le yang, les deux côtés d'une

work in sync. But in working in sync, on different grounds and with different objectives, its nature remains very political.

In your document, at page 17, I was reconciled with your opening marks when I read:

In my view the complete elimination of partisanship will never be possible because there will always be like-minded Senators who work together to advance different philosophies of government, regional concerns and specific policy agendas.

In my opinion, it's a question of measure and balance. I can be a member of any political party but keep an independence of mind. I can be critical of my own party and be able to do it on the floor of the Senate because there is no discipline that can come to me from the party leader refusing to shorten my term of office, preventing me from committee membership or preventing me from travelling on parliamentary junkets. If those are the things that would command a reshaping of the institution, it doesn't meet the purpose that the public has to have trust and confidence in the institution.

The proof is in the pudding. The proof is in what the Senate does as a second house of Parliament. To be credible in what it does, it has to be a political institution. We are a political institution. We are not the Académie française or the Royal Society of London or even the Royal Society of Canada.

I will put the question, senator. You might not like what I am saying, but this is an important issue.

I think it is essentially in that context that we have to redefine the operation of the institution. That's why when you oppose, to use your words, the house of political parties versus the house of review, in my opinion, you unbalance two elements which are totally distinct and have to be redefined differently.

Mr. Thomas: That's a long preamble and a short question. Lots could be said.

First, the title and the concept were partly to be provocative. I've succeeded in that.

Second, I'm not a lawyer, but I don't accept the neat, sharp distinction between constitutional formalities — what's written in constitutional documents, which is the starting point — and the separate world of real politics of partisan governments and party loyalty more than the party discipline that operates quite strongly on the House of Commons side and to a lesser extent on the Senate side.

You've been around long enough, Senator Joyal, to know firsthand more than I do how, under certain government leadership, the Senate has been taken for granted. It has been seen as an obstacle that needs to be circumvented, and you know the public reputation and characterization of the Senate as a bunch of political hacks.

médaille. Elles doivent travailler en harmonie, mais selon des principes différents et en fonction d'objectifs différents. La nature du Sénat demeure très politique.

Un passage à la page 17 de votre document me réconcilie avec votre exposé. On peut y lire ceci :

Quant à moi, j'estime que l'élimination complète de la partisanerie est impossible parce que les sénateurs qui partagent les mêmes points de vue uniront toujours leurs forces pour défendre leur philosophie politique, leurs intérêts régionaux et les idées qu'ils ont à cœur.

À mon avis, c'est une question d'équilibre. Je peux être affilié à un parti politique et conserver mon indépendance. Je peux critiquer mon propre parti sur le parquet du Sénat, car le chef du parti ne peut pas m'imposer de mesures disciplinaires, comme refuser d'écouter mon mandat, m'empêcher de siéger à un comité ou m'empêcher d'effectuer des voyages parlementaires. Si c'est pour ce genre de choses que l'on souhaite redéfinir le Sénat, cela n'aidera en rien à accroître la confiance du public envers la seconde chambre.

C'est au fruit qu'on juge l'arbre. La preuve réside dans ce que fait le Sénat à titre de seconde chambre du Parlement. Pour être crédible, le Sénat doit être une institution politique et c'est ce qu'il est. Il n'est ni l'Académie française, ni la Royal Society of London, ni même la Société royale du Canada.

Je vais poser ma question, sénateur. Vous ne l'aimerez peut-être pas, mais elle est importante.

À mon avis, c'est dans ce contexte que nous devons redéfinir le fonctionnement du Sénat. C'est la raison pour laquelle, comme vous le dites, lorsqu'on oppose une chambre composée de membres affiliés à une chambre d'examen, on crée un déséquilibre entre deux éléments totalement distincts et qui doivent être redéfinis différemment.

M. Thomas : C'est un long préambule pour une si petite question. Je pourrais dire beaucoup de choses.

D'abord, le concept et le titre ont été choisis, en partie, pour provoquer une réaction et cela semble avoir fonctionné.

Ensuite, je ne suis pas avocat. Je n'accepte pas la distinction nette et marquée entre les formalités conventionnelles — ce que l'on retrouve dans les documents constitutionnels qui constituent le point de départ — et la réalité politique des gouvernements partisans et de la loyauté envers le parti, au-delà de la discipline de parti qui opère avec beaucoup plus d'autorité à la Chambre des communes et qu'au Sénat.

Sénateur Joyal, vous êtes au Sénat depuis assez longtemps pour savoir mieux que moi que sous la direction de certains gouvernements, le Sénat a été tenu pour acquis. Il a été perçu comme un obstacle qu'il fallait contourner. Vous savez aussi que le public considère les sénateurs comme des valets de parti.

What I said is that the Senate has problems in terms of being assertive and aggressive in using its undoubted constitutional authority and that it should rely on more subtle forms of influence in government thinking. When ministers and public servants come before the committee in charge of bills, they're not likely at that late stage to change their mind.

I think there's greater room for the development of a set of conventions, in the same way that the House of Lords has a convention that it will not persistently set out to defeat a bill that was a fundamental part of the mandate of the governing party. That's very well accepted.

In the Australian Senate, where I've been twice to watch the committees at work, they have a very strong sense that they are there to challenge, particularly on spending and performance evidence, which I think the Senate committees need to do more of, because the House of Commons does a woeful job at reviewing estimates and performance reports. I think there is a lot to be done.

We're not that far apart. You put more emphasis on the strict words of the Constitution. I say that you're not going to be able to create an agenda for modernization, which leads ultimately to a powerful Senate that blocks legislation on a regular basis.

Mr. Mendes: In defence of loose cannons, Senator Joyal, if you actually look at the history of how the Senate was created, especially the debates between both George Brown and Sir John A. Macdonald, they actually had in mind a review panel. In fact, I'm using the brilliant book by Janet Ajzenstat, which you edited. She quotes George Brown and Sir John A. Macdonald, which actually says that the Senate should be a review, have a function where, for example, the purpose of it was to challenge. This goes back to my statement about challenging the ministers in Question Period. Their focus was very much on the Senate challenging the cabinet — not so much dealing with legislation but challenging the cabinet. They viewed the greatest danger to democracy in Canada to be the concentration of power in the cabinet itself.

That's a defence of loose cannons.

Senator McIntyre: Gentlemen, thank you for providing expert evidence to this committee. As you know, our job is to make the Senate more effective under the current constitutional framework.

Originally, I had a question regarding the role of the government representative in the Senate. However, Professor Mendes has covered that ground, so I'll move on.

Televising of Senate Chamber proceedings has been recommended in the report of the symposium in which you participated last year at the University of Ottawa. In addition, my

Ce que j'ai dit, c'est que le Sénat a de la difficulté à affirmer avec fermeté son autorité constitutionnelle indéniable et qu'il devrait user de moyens plus subtils pour influencer la pensée du gouvernement. Lorsque les ministres et fonctionnaires comparaissent devant un comité sénatorial chargé de l'examen d'un projet de loi, il est peu probable qu'ils changent leur fusil d'épaule à cette étape du processus.

Je crois qu'il y a plus d'ouverture pour l'adoption d'un ensemble de conventions semblables à celles de la Chambre des Lords. Conformément à ses conventions, la Chambre des Lords ne rejettera pas un projet de loi qui cadre, en partie, avec le mandat du parti au pouvoir. Ce principe est bien reconnu.

Au Sénat australien, où je me suis rendu à deux reprises pour assister aux délibérations des comités, les sénateurs sont d'avis qu'ils ont le devoir d'exprimer leur opposition, au besoin, notamment lorsqu'il est question de dépenses et de rendement. À mon avis, c'est ce que nos comités sénatoriaux devraient faire plus souvent, en raison du bilan lamentable de la Chambre des communes en matière d'examen des dépenses et de rapports sur le rendement. Je crois qu'il y a beaucoup à faire.

Nos positions ne sont pas si divergentes. Vous mettez davantage l'accent sur le libellé de la Constitution. Selon moi, vous n'arriverez pas à créer un programme de modernisation qui renforcera le Sénat et lui donnera le pouvoir de rejeter régulièrement des projets de loi.

M. Mendes : Je vais défendre le vote libre, sénateur Joyal. Depuis la création du Sénat, surtout lors des débats entre George Brown et sir John A. Macdonald, il a toujours été question de créer un comité d'examen. D'ailleurs, je me réfère à l'excellent livre de Janet Ajzenstat que vous avez édité. L'auteure cite George Brown et sir John A. Macdonald selon lesquels le Sénat devrait être une commission d'examen dont une des fonctions serait d'effectuer les remises en question nécessaires. Cela revient à ce que je disais quand je parlais de cuisiner les ministres lors de la Période de questions. Selon MM. Brown et Macdonald, une des fonctions importantes du Sénat devrait être de critiquer le Cabinet — pas nécessairement les projets de loi, mais bien le Cabinet lui-même. Selon eux, le pire danger qui guette la démocratie au Canada, c'est la concentration du pouvoir au niveau du Cabinet.

Ce sont des arguments à la défense du vote libre.

Le sénateur McIntyre : Messieurs, merci de nous faire profiter de votre expérience. Comme vous le savez, notre travail consiste à trouver une façon d'accroître l'efficacité du Sénat à l'intérieur du cadre constitutionnel actuel.

J'avais l'intention de vous poser une question sur le représentant du gouvernement au Sénat. Toutefois, puisque le professeur Mendes a déjà abordé le sujet, je vais passer à autre chose.

Dans le rapport du symposium auquel vous avez participé l'an dernier à l'Université d'Ottawa, on recommande que les délibérations du Sénat soient télédiffusées. De plus, si j'ai bien

understanding is that it's one of the recommendations emanating from the working sessions organized by Senators Greene and Massicotte. To what extent would broadcasting Senate proceedings increase senatorial accountability? How? Is there a danger that broadcasting might lead to senators focusing on issues of public interest as opposed to public importance? Could it shift the focus of the Senate's work?

Mr. Mendes: I think it's overdue. Much of your exposure right now is through the televising of Senate committees, including this one, I presume, so I highly encourage it. If the Supreme Court of Canada can televise its hearings, there's absolutely no reason why the Senate itself cannot do that. It reinforces some of the recommendations that both Professor Desserud and Professor Thomas have mentioned in terms of being able to provide the discussion on those areas which the House of Commons doesn't have either the time, the capacity or the expertise to deal with. I think focusing on those could be one of the most profoundly important aspects of a modernized Senate to.

Just look at the horrible news came out of the First Nations yesterday. What really can be done about that? I hate to even mention it in the presence of the expert in the room. There's not enough time in the House of Commons to fully understand how to meet that challenge, and I think that could be one of the greatest contributions that a modernized Senate could make.

Senator McIntyre: Would others care to comment?

[*Translation*]

Mr. Beaulac: Your question reminds me of a debate in law that has been ongoing for some time, which is whether parliamentary debates should be made public and whether they can be used in court. It is in our interest to be transparent by making public all necessary information and trusting the thoughts behind the proceedings. Perhaps my intuition leads me to doubt that this could create as much buzz as that of a reality television show, but even if a minimum of information is made public, in the end, citizens will ultimately be required to respect laws that the Senate will have helped to create. Democracy and the rule of law will have won, because awareness and transparency are important for the prescriptive aspect of a jurisdiction.

[*English*]

Mr. Desserud: I'll add one more comment. I wish I could say that televising Question Period has improved the public's understanding of how Parliament works. I'm afraid it has not. If you had asked me in the early 1970s whether we should televise, absolutely we would have to. I'm a little less confident that these are always positive developments.

compris, il s'agit également de l'une des recommandations qui sont ressorties des séances de travail organisées par les sénateurs Greene et Massicotte. Dans quelle mesure la télédiffusion des délibérations du Sénat pourrait-elle accroître l'obligation redditionnelle des sénateurs? Dans un contexte de télédiffusion, y a-t-il un risque que les sénateurs se concentrent sur des questions d'intérêt public plutôt que sur des questions d'importance publique? La télédiffusion entraînerait-elle une réorientation du fonctionnement du Sénat?

M. Mendes : Je crois qu'il est grand temps. La visibilité du Sénat se limite en grande partie aux délibérations des comités sénatoriaux, y compris celui-ci, j'imagine. Donc, je vous encourage fortement à télédiffuser les délibérations du Sénat. Si la Cour suprême du Canada peut télédiffuser ses audiences, il n'y a aucune raison pour que le Sénat ne puisse pas en faire autant avec ses délibérations. Cela renforce la recommandation des professeurs Desserud et Thomas, soit de permettre au public d'entendre des discussions sur des sujets que la Chambre des communes n'a pas le temps ou la capacité d'aborder ou l'expertise nécessaire pour les aborder. Je crois que la télédiffusion de ces échanges serait un des aspects les plus importants de la modernisation du Sénat.

Prenons, par exemple, les nouvelles horribles publiées hier sur les Premières Nations. Quels gestes concrets pourrait-on poser? J'hésite même à en parler, compte tenu de la présence d'un expert dans la salle. La Chambre des communes n'a pas suffisamment de temps à consacrer à ce problème pour bien le comprendre. Je crois que la télédiffusion des délibérations du Sénat serait un des plus importants éléments de la modernisation du Sénat.

Le sénateur McIntyre : Quelqu'un d'autre voudrait intervenir?

[*Français*]

M. Beaulac : Votre question me rappelle un débat en droit qu'on a tenu pendant très longtemps, à savoir si les débats parlementaires devraient être rendus publics et s'ils peuvent être utilisés en cour. On gagne à faire preuve de transparence en rendant publique toute l'information nécessaire et à faire confiance à la réflexion des délibérations. Peut-être que mon intuition m'amène à douter du fait que cela puisse créer un engouement extrême semblable à celui d'une émission de télé-réalité, mais même si un minimum d'information est rendu public, les citoyens seront ultimement soumis au respect des lois dont le Sénat aura participé à la création. La démocratie et la *rule of law* auront gagné, parce que la publicité et la transparence sont importantes dans ce qui est normatif pour une juridiction.

[*Traduction*]

M. Desserud : J'ajouterais une autre chose. J'aimerais dire que la télédiffusion de la Période des questions a permis au public de mieux comprendre le fonctionnement du Parlement, mais je ne peux pas. Si vous m'aviez demandé, au début des années 1970, s'il fallait télédiffuser ces délibérations, je vous aurais dit oui. Mais, je ne suis pas convaincu que les résultats sont toujours positifs.

So I would agree; I can't see any other way to open up proceedings so that people have a better understanding of what happens inside the Senate than to televise it. I don't know that there is another way. But there has to be a caution added to that: It has changed the way people behave in Question Period, particularly in terms of not answering questions but simply trying to find the appropriate sound bite that can be then reproduced on the six o'clock news. I would hate to see the Senate go in that direction.

Mr. Thomas: I have a very brief point. As part of providing incentives to senators working on committees to do the hard work involved over long hours, listening to expert witnesses and so on, reports are brought back to the floor of the Senate and a government response should be required. Those debates could be quite informative, quite high-level debates, and give other senators who weren't serving on the committee the chance to take views on often very topical issues, and issues that are often highly sensitive. It would show the Senate at work, because not all the Senate committees can be covered by CPAC. I would see that as part of the incentive system for independent senators working on the committees.

[*Translation*]

Senator Tardif: First of all, I would like to thank our four experts, who generously accepted to appear before the committee this morning. My question is for Professor Beaulac, but if any of you want to make comments as well, please feel free. Professor Beaulac, you stated that the primacy of rule of law should be considered as a beacon to help us modernize the Senate. More concretely, how will the proposals under review by our committee promote this principle of rule of law?

Mr. Beaulac: As I sometimes tell my students, I am very conscious of my area. In the spirit of increasing specialization, I am more interested by principles than by the way they are put into practice. I will leave it to others to make concrete proposals.

However, in answer to your question, I would say this: I insist upon — as I did in my presentation — the principle of the rule of law, not to point out where it fits in the hierarchical sense but, rather, to place it in the same category of metaprinciples upon which our Canadian constitutional order rests. I encourage people to step back and put the democratic principle into perspective, so that it does not assume more importance than it should. Indeed, too much of the debate surrounding reform — not at the micro level, where your question is leading me, but at the macro level — is considered almost entirely with regard to the democratic principle, and that is starting off with two strikes against us.

What I would like to suggest, even if it is the only part of the message I am trying to get across today, is that the principle of the rule of law need not be opposed to that of democracy. The

Je partage l'avis de mes collègues; la télédiffusion des délibérations du Sénat est la seule façon de permettre au public de comprendre le fonctionnement du Sénat. Je ne crois pas qu'il y ait une autre façon. Mais, il faut faire attention : la télédiffusion de la Période des questions a poussé les députés à modifier leur comportement, en ce sens qu'ils ne se contentent pas de répondre aux questions; ils tentent aussi de répondre de façon à ce que des extraits de leur intervention fassent les manchettes. Je ne voudrais pas que le Sénat suive la même voie.

M. Thomas : J'aurais un bref commentaire à formuler. Les sénateurs siègent pendant de longues heures aux comités, notamment pour écouter les témoignages et produire des rapports qui sont ensuite remis au Sénat. À titre de mesure incitative pour ces sénateurs, le gouvernement devrait être tenu de réagir à ces rapports. Ces délibérations de grande qualité pourraient être très informatives et permettraient aux sénateurs qui ne siègent pas au comité ayant produit le rapport de s'informer des questions d'actualité qui y sont abordées, des questions souvent délicates. Cela permettrait de montrer le Sénat au travail, puisque ce ne sont pas tous les comités sénatoriaux dont les délibérations sont diffusées sur CPAC. Il s'agirait, selon moi, d'un incitatif pour les sénateurs indépendants qui siègent aux comités.

[*Français*]

La sénatrice Tardif : J'aimerais d'abord remercier nos quatre experts d'avoir généreusement accepté de venir témoigner devant le comité ce matin. Ma question s'adresse au professeur Beaulac, mais si certains d'entre vous souhaitent exprimer des commentaires, sentez-vous très à l'aise. Professeur Beaulac, vous avez affirmé que le principe de la primauté du droit devrait être considéré comme un phare pour nous aider à moderniser le Sénat. De façon plus concrète, comment les propositions à l'étude de notre comité pourraient-elles promouvoir ce principe de primauté du droit?

M. Beaulac : Comme je le répons parfois à mes étudiants et étudiantes, je suis très conscient de mon domaine. Dans un esprit de spécialisation de tout un chacun, je m'intéresse davantage aux principes qu'à leur opérationnalisation. Concrètement, en parlant des propositions, je laisse cela à d'autres.

Toutefois, pour répondre à votre question, je dirai ce qui suit : j'insiste — et c'est ce que j'ai fait dans ma présentation — sur le principe de la primauté du droit, pas pour parler d'ordre hiérarchique, mais pour le mettre dans la même catégorie de metaprincipes sur lesquels repose notre ordre constitutionnel canadien, pour inviter les gens à prendre de la perspective, à prendre une distance et à relativiser le principe démocratique, de telle sorte qu'il ne prenne pas toute la place. En fait, une trop grande partie du discours entourant les réformes — pas au niveau micro, où votre question m'invite à aller, mais au niveau macro — est trop souvent considéré quasi uniquement selon le principe démocratique, et c'est de partir avec deux prises contre nous.

Ce que j'aimerais suggérer, si c'est le seul aspect du message que j'essaie de transmettre aujourd'hui, c'est que le principe de la primauté du droit n'a pas à être opposé à celui de la démocratie.

suggestion that we would lose democratic ground by legitimizing the Senate's work, role and way of functioning, in terms of the rule of law rather than in democratic terms, is a false dichotomy. The principle of the rule of law is not the poor cousin, it is an integral part of a healthy modern constitutional democracy.

When the time comes to give a modicum of perspective to proposals for concrete reform — the role played by senators and the Speaker of the Senate, parliamentarians' joint participation and so forth — the message is that there is no shame in taking a step back and viewing democracy in context as a principle in and of itself, namely the expression of popular will, the 50 per cent plus one. We must — and this is one of the central lessons of the Supreme Court decision handed down in April 2014 — and we can very easily understand the nature and the modern role of the Senate in terms of rule of law in tandem with the democratic principle.

Mr. Mendes: At the micro level, I would like to add that, with respect to the rule of law, I believe the most important thing is the equality of senators.

[English]

The reason I think that is important is that if you have more and more independent senators, they have to be treated equally. That is a fundamental principle of the rule of law, that all senators must be treated equally. So I would like to see more representation of independent senators on the Internal Economy Committee and the Selection Committee so that they feel they are equal.

[Translation]

That is an absolutely fundamental principle of the rule of law. Thank you.

Senator Tardif: Thank you for your examples and your explanations. I am adding myself to the list for the second round of questions.

Senator Massicotte: I would like to thank all the experts, whose testimony is greatly appreciated. My questions will be short so that I may ask several.

Le fait de suggérer que nous perdrons du principe démocratique en légitimant les travaux, le rôle et la façon de fonctionner du Sénat, en termes de primauté du droit et non en termes démocratiques, est une fausse dichotomie. Le principe de la primauté du droit n'est pas le parent pauvre; il fait partie intégrante d'une saine démocratie constitutionnelle moderne.

Lorsque vient le temps de donner un minimum de perspective aux propositions de réforme concrètes — le rôle des sénateurs et du Président de la Chambre, la participation conjointe des parlementaires, et cetera —, le message, c'est qu'on n'a pas à être gêné de prendre une distance et de relativiser la démocratie comme un principe compris dans sa version même, c'est-à-dire la représentation de la volonté populaire, le 50 p. 100 plus un. On doit — et c'est l'un des enseignements centraux de la décision de la Cour suprême d'avril 2014 — et on peut très bien comprendre la nature et le rôle moderne du Sénat en termes de primauté du droit en tandem avec le principe démocratique.

M. Mendes : Au niveau micro, j'aimerais ajouter que, en ce qui concerne la primauté du droit, je pense que la chose la plus importante, c'est l'égalité des sénateurs.

[Traduction]

La raison pour laquelle c'est important, selon moi, c'est qu'il y a de plus en plus de sénateurs indépendants et qu'ils doivent être traités équitablement. Il s'agit d'un des principes fondamentaux de la primauté du droit. J'aimerais donc voir plus de sénateurs indépendants siéger au Comité de la régie interne et au Comité de sélection afin qu'ils se sentent égaux par rapport aux autres sénateurs.

[Français]

C'est un principe de primauté du droit très fondamental. Merci.

La sénatrice Tardif : Merci beaucoup pour vos exemples et vos explications. Je m'inscrirai au deuxième tour de questions.

Le sénateur Massicotte : Je remercie tous les experts, et leur comparution est très appréciée. Je poserai des questions courtes pour me permettre d'en poser plusieurs.

[English]

Professor Thomas, you talked about using soft power, and you are discouraging us, if you wish, to use our hard power. We have a veto power for all bills, like the House of Commons; it's equal in powers. But you are suggesting we should go soft on that by way of dialogue or pre-study. To avoid what? Let us assume that the pre-study, the soft part, does not work. Should we avoid amending and proposing amendments to bills and sending them back to the House of Commons for their regard?

Mr. Thomas: The answer to that is no. Delay and proposals to amend are quite useful, and I would hold in reserve the ultimate power to defeat legislation, to send it back to the House of Commons. But I do not think on a regular basis that the Senate will be in a good position in terms of technical capacity to second-guess the government-prepared legislation, which is not to say there is not flawed or dangerous legislation that comes forth through government and through passage under party discipline or loyalty in the House of Commons. For example, I think the work being done by senators over the years on the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations, a delegated law-making authority, has been very important. It has been the Senate contingent on that standing committee that has done the hard, difficult, detailed work of understanding the implications in terms of individual freedom and rights of citizens and organizations under the law. That is a useful role the Senate can play.

I am saying, though, that given the fact a lot of preparation goes into legislation — lots of consultation, review by caucus, Charter proofing — by the time legislation reaches the parliamentary stage in the Senate, many of the issues have been sorted out; and I am not sure ministers, at that juncture, will change their mind. But, no, I am not saying that you forego the authority to veto bills.

Senator Massicotte: You realize our tradition has been historically that if we propose an amendment to a bill, it goes back to the House of Commons. A second point: If public opinion as represented by the House of Commons dictates and maintains its position, we have historically held our nose and passed it, saying that is the will and opinion of the public. Is that good enough?

Secondly, if you look at what the House of Lords in England did, they actually passed legislation saying that the House of Lords has one year only to approve legislation; if not done, automatically it's deemed to be approved. While you seem to be concerned, and while your assumption is that legislation comes to us and it is always very good and proper and well thought out, I would beg to differ. Although we have not always been very willing to amend bills, in England, two thirds of all bills are amended by the House of Lords by people who are not elected.

[Traduction]

Monsieur Thomas, vous avez parlé d'avoir recours au pouvoir d'attraction, et vous nous découragez, pour le dire ainsi, d'avoir recours à notre pouvoir de coercition. Nous avons un droit de veto sur tous les projets de loi, au même titre que la Chambre des communes. Nous avons le même pouvoir. Toutefois, vous avancez que nous devrions utiliser la manière douce en ayant des discussions ou en réalisant une étude préalable. Qu'est-ce que cela vise à éviter? Admettons que l'étude préalable ou la manière douce ne fonctionne pas. Devrions-nous éviter de modifier les projets de loi, de proposer des amendements et de les renvoyer à la Chambre des communes aux fins d'examen?

M. Thomas : Je dirais que non. Il est très utile de retarder les choses et de formuler des propositions d'amendement, et je garderais en réserve le pouvoir ultime de rejeter un projet de loi et de le renvoyer à la Chambre des communes. Cependant, je ne pense pas que le Sénat est en bonne posture sur le plan des ressources techniques pour mettre en doute régulièrement les projets de loi rédigés par le gouvernement, ce qui ne veut pas pour autant dire que la discipline de parti ou la loyauté à la Chambre des communes ne peuvent pas entraîner l'adoption de projets de loi imparfaits ou dangereux par le gouvernement. Par exemple, je crois que les travaux réalisés au fil des ans par les sénateurs du Comité mixte permanent de l'examen de la réglementation, qui a un pouvoir législatif délégué, ont été fort utiles. Ce sont les représentants du Sénat à ce comité permanent qui ont fait le dur travail de moine en vue de comprendre les répercussions des lois sur les libertés et les droits individuels des citoyens et des organismes. Voilà le rôle utile que peut jouer le Sénat.

Néanmoins, étant donné que beaucoup de travaux préliminaires entrent dans la rédaction d'un projet de loi — beaucoup de consultations, des examens du caucus, la vérification de la conformité à la Charte —, je mentionne que bon nombre de problèmes ont déjà été réglés lorsque le Sénat est saisi du projet de loi. De plus, je doute que les ministres changent leur fusil d'épaule à cette étape, mais je ne vous dis pas d'abandonner votre droit d'opposer votre veto à des projets de loi.

Le sénateur Massicotte : Vous savez que la tradition au Sénat est que, si nous proposons un amendement à un projet de loi, la mesure législative est renvoyée à la Chambre des communes. J'ai une deuxième question. Comme la Chambre des communes représente l'opinion publique et que sa position en découle, nous nous pinçons normalement le nez et adoptons les projets de loi en nous disant que c'est la volonté et l'opinion de la population. Est-ce suffisant?

Deuxièmement, en ce qui concerne la Chambre des lords en Angleterre, une mesure législative a en fait été adoptée prévoyant que la Chambre des lords a seulement un an pour approuver les projets de loi. Si le délai n'est pas respecté, les projets de loi sont réputés adoptés. Même si cela semble vous préoccuper et que vous présumez que les projets de loi dont nous sommes saisis sont toujours excellents, adéquats et mûrement réfléchis, je ne suis pas d'accord. Même si nous n'avons pas toujours été très enclins à amender les projets de loi, les deux tiers des projets de loi en

What's wrong with that? Would you agree that we should consider a U.K. proposal to limit our timely review to basically comfort the public that we will not be obstructive?

Mr. Thomas: I know the work of Meg Russell in the U.K. She's been very impressive in terms of gathering data on how frequently the House of Lords successfully amends bills. It's become part of the custom. In Australia, changes to the estimates are made regularly by a very independent Senate, often where there is no government majority. So it is not outrageous. I am not saying never amend bills, and I am not saying every bill that comes out of government is perfect. Many of them are probably flawed. The late Senator Forsey used to talk about a dog's breakfast in terms of legislation, a sort of unpalatable combination of ingredients in some way.

I think you do want to do that. I am just saying that if you really want to have an impact on government thinking, it helps to be ahead of where the government is at the time and look for windows of opportunity where you can have an impact on government thinking before that thinking becomes frozen. That is your best prospect. Asking a minister to change his or her mind is often very difficult to accomplish.

Senator Massicotte: Mr. Mendes, you recommend strongly that we should elect and control the name of our own Speaker. Do you have an opinion on whether that requires a constitutional amendment or at least an amendment to the Parliament of Canada Act?

Mr. Mendes: This raises a whole bunch of issues. How do you amend your existing statutory provisions, et cetera? One of the most urgent things to think about as a group is how do you amend the Parliament of Canada Act, as I have suggested, and think about if you get the consent of the existing groupings and caucuses in the Senate, as a consensus, how do you do that, not just in terms of the Speaker but the chairs of committees too? If you were to introduce an entirely different structure on how chairs of committees are elected and the Speaker is elected, the Internal Economy Committee is elected too, I think it would send a lot of signals to the lower house.

Senator Massicotte: But is it in our control? In other words, let us say we get there. Let's say senators are in agreement. But even if we wished to do so, can we do so, or do we need to have a referendum? Because we want to avoid any constitutional debate requiring public opinion.

Mr. Mendes: Yes.

It is interesting that the present government thinks that it doesn't need an amendment to the Parliament of Canada Act to move the title of Leader of the Government in the Senate to

Angleterre sont amendés par la Chambre des lords, soit des personnes non élues. Qu'y a-t-il de mal à cela? Croyez-vous que nous devrions envisager de suivre l'exemple du Royaume-Uni et de limiter notre examen diligent pour en gros rassurer la population que nous ne nous y opposerons pas?

M. Thomas : Je suis au courant des travaux de Meg Russell au Royaume-Uni. J'ai été très impressionné des données qu'elle a recueillies en ce qui concerne le nombre de fois où la Chambre des lords a réussi à amender des projets de loi. Cela fait maintenant partie de la tradition. En Australie, des changements sont régulièrement apportés aux budgets des dépenses par un Sénat très indépendant, où le gouvernement détient rarement la majorité. Ce n'est donc pas scandaleux. Je ne dis pas de ne jamais amender les projets de loi, et je ne dis pas non plus que tous les projets de loi du gouvernement sont parfaits. Bon nombre d'entre eux comportent probablement des lacunes. Le regretté sénateur Forsey avait l'habitude de qualifier les projets de loi de bouillie pour les chats, soit une sorte d'amalgame indigeste d'ingrédients.

Je crois que vous devriez le faire. Si vous voulez vraiment avoir une influence sur le processus de réflexion du gouvernement, il peut être utile d'avoir une longueur d'avance sur le gouvernement et de profiter des occasions qui s'offrent à vous d'influencer le processus de réflexion du gouvernement avant que son idée soit faite. C'est le moyen le plus efficace. Il est souvent très difficile de réussir à faire changer d'idée un ministre.

Le sénateur Massicotte : Monsieur Mendes, vous nous avez fortement recommandé d'élire et d'avoir le contrôle sur le nom de notre propre Président. Selon vous, cela nécessiterait-il de modifier la Constitution ou, du moins, la Loi sur le Parlement du Canada?

M. Mendes : Cela soulève bon nombre de questions. Par exemple, comment modifiez-vous vos dispositions législatives actuelles? Il est notamment urgent de réfléchir en tant que groupe à la manière de modifier la Loi sur le Parlement du Canada, comme je l'ai proposé, et de vous demander, si vous avez le consentement unanime des groupes et des caucus au Sénat, comment procéder en ce qui a trait non seulement au Président, mais aussi aux présidents des comités. Si vous présentiez une structure complètement différente pour ce qui est de la manière dont sont élus les présidents des comités, le Président et les membres du comité de la régie interne, je crois que cela enverrait de nombreux signaux à la Chambre basse.

Le sénateur Massicotte : Toutefois, avons-nous le contrôle sur cet aspect? Autrement dit, admettons que nous y arrivons et que tous les sénateurs sont d'accord. Même si c'est ce que nous voulons, pouvons-nous le faire ou faut-il tenir un référendum? Nous voulons éviter tout débat constitutionnel qui nécessiterait la tenue d'un vote populaire.

M. Mendes : Oui.

Je trouve intéressant que le gouvernement actuel pense qu'il n'a pas besoin de modifier la Loi sur le Parlement du Canada pour que le leader du gouvernement au Sénat porte maintenant le titre

Representative of the Government. If there were consensus in the Senate to propose that you elect the Speaker, given the fact that they are already willing to forgo any formal amendment process to the act, perhaps they would even say “go ahead.” You should try it and see what happens.

Senator Massicotte: I have another comment. There has been a historical practice within parties, particularly in the House of Commons but also in the Senate, of whipping the senators or whipping votes to get a desired result. It is the same thing with most senators having historically attended national caucus, which is the weekly meetings of political parties, including senators and members of the House of Commons. Some parties have gone away from that.

Is that good or negative, and should there be pressure or should we try to seek consensus to discourage attendance at national caucus? In national caucuses there is obviously peer pressure, a brainwashing process with information.

How about the whipping of votes? Should we try to get there, or is that all okay?

Mr. Mendes: In keeping with what I am suggesting is what the Supreme Court of Canada seemed to be sending signals to you is that partisanship is fine, but political partisanship where you are basically an echo chamber of the lower house is not fine. If the whip creates that echo chamber, it makes you wonder if you are living up to what the Supreme Court of Canada was asking you to do.

Over time, this could actually be a huge issue that those who are presently in party caucuses will have to face. It could potentially be in violation of the ruling or the direction that the court has given you.

[Translation]

Mr. Beaulac: As to the second last question about the ability to operate within a constitutional order without making any changes, here is what I think. Without a doubt, the measures and changes, including those related to the speakership of the Senate, will be contested. There will always be legal challenges such as Mr. Galati’s following Justice Nadon’s appointment. That case was heard by the Supreme Court of Canada.

The April 2014 decision offers a framework wherein we can attempt to reform and modify certain practices, certain participant roles and so forth. The issue is whether we can 100 per cent guarantee that there will be no challenges on the matter. Probably not. However, this trial and error process is very healthy within our constitutional framework. We must be bold — and I hope that the current government will do this — move forward and try to work —

de représentant du gouvernement. Si le Sénat décide unanimement de proposer d’élire le Président, étant donné que le gouvernement est déjà prêt à renoncer à tout processus officiel d’amendement concernant la loi, il vous dira peut-être : « Allez-y. » Vous devriez essayer pour voir ce qui se passera.

Le sénateur Massicotte : J’ai un autre commentaire. Les partis, en particulier à la Chambre des communes, mais également au Sénat, ont depuis longtemps recours aux votes soumis à la discipline de parti pour arriver au résultat voulu. Dans un même ordre d’idée, la majorité des sénateurs participaient traditionnellement aux caucus nationaux, soit les rencontres hebdomadaires des partis politiques, y compris les sénateurs et les députés. Certains partis ont rompu avec cette tradition.

Est-ce une bonne ou une mauvaise chose? Devrions-nous faire pression sur les gens ou devrions-nous essayer d’obtenir un consensus en vue de décourager la participation aux caucus nationaux? Dans ces caucus nationaux, une pression est évidemment exercée par les pairs, et les participants sont bombardés d’information, ce qui mine leur esprit critique.

Que pensez-vous des votes soumis à la discipline de parti? Devrions-nous essayer d’y arriver ou est-ce que tout est beau?

M. Mendes : Pour appuyer ce que je propose, la Cour suprême du Canada semble vous dire que la partisanerie n’est pas un problème, mais que la partisanerie politique l’est, à savoir de vous faire en gros l’écho de la Chambre basse. Si la discipline de parti crée une chambre d’écho, il a lieu de nous demander si vous respectez ce que vous a demandé de faire la Cour suprême du Canada.

Au fil du temps, cela pourrait être un grave problème avec lequel devront composer ceux qui sont actuellement membres de caucus. Cela pourrait contrevenir à la décision ou à l’orientation des tribunaux à votre égard.

[Français]

M. Beaulac : Quant à l’avant-dernière question qui porte sur la capacité d’opérer à l’intérieur de l’ordre constitutionnel sans procéder à des modifications, voici ce que j’en pense : il n’y a aucun doute que les mesures, les modifications, et celles en lien avec la présidence de la Chambre, seront contestées. Il y aura toujours des recours comme l’a fait M. Galati lors de la nomination du juge Nadon. Ce recours avait été porté devant la Cour suprême du Canada.

La décision d’avril 2014 présente un cadre à l’intérieur duquel on peut tenter de réformer, de modifier certaines pratiques, certains rôles de participant, et cetera. La question est de savoir si on garantit à 100 p. 100 qu’il n’y aura pas de contestation. Probablement pas. Cependant, ce processus d’essais et d’erreurs est très sain à l’intérieur de notre cadre constitutionnel. Il faut avoir l’audace — j’ose espérer que le gouvernement actuel le fera — d’aller de l’avant et d’essayer de travailler...

[English]

— not outside the box but within the constitutional box.

Senator Frum: Mr. Mendes, I want to follow up on two things you've said. One was from a moment ago that caught my attention. You said something to the effect of partisanship in the Senate is fine but not political partisanship. I do not understand the difference, and I do not know if there is a real difference. Can you explain?

Mr. Mendes: I would be happy to.

Party-political partisanship is just following orders from the whip that the lower house has given you. Essentially, that is fine in the lower house. That is what is expected.

As I have been discussing, though, the fundamental purpose of the Senate was to be — and the court has stressed this again — an independent complementary body of sober second thought. Can you have sober second thought when a whip is saying to you that you have to think and act a certain way? I do not think that is possible.

Senator Frum: But you know that is not always the case. There have been many times when senators in this chamber, prior to the recent appointments, have voted contrary to the official party line.

Mr. Mendes: When you do that, then you are partisan, but you are not party-political partisan. And congratulations for doing it.

Senator Frum: Hold on. So you prove your lack of political partisanship by not voting for your party. So doing the opposite proves you are independent?

Mr. Mendes: I do not think you are following what I am trying to say here. Requiring an independent complementary, sober-second-thought body is — as one of you said in previous hearings, and I think Senator Joyal said this too, it is very difficult for any individuals to have some idea of what they lean toward in terms of political opinions, et cetera.

But when you accept to come into this place, given the history of the Senate and given the ruling of the Supreme Court that requires you to be a body of complementary sober second thought, it is just not logical that you would then basically agree to do whatever the whip in the lower house has told you to do. It just does not follow.

Senator Frum: So it is your expectation that with at least six of the seven new senators, we will see an unpredictability in how they will vote? Is that your expectation?

Mr. Mendes: Sure. Absolutely.

Senator Frum: It will be interesting to see.

[Traduction]

... pas à l'extérieur du cadre, mais bien dans le cadre constitutionnel.

La sénatrice Frum : Monsieur Mendes, j'aimerais revenir sur deux éléments que vous avez dits, dont des propos récents qui ont retenu mon attention. Vous avez dit que la partisanerie au Sénat n'était pas un problème, mais que la partisanerie politique l'était. Je ne comprends pas la différence, et je ne suis pas certaine qu'il y en a vraiment une. Pourriez-vous expliquer votre pensée?

M. Mendes : Avec plaisir.

La partisanerie politique axée sur la discipline de parti vise tout bonnement à suivre les ordres du whip qui proviennent de la Chambre basse. Ce n'est pas un problème à la Chambre basse. C'est ce à quoi nous nous attendons.

Par contre, comme je l'ai mentionné, le rôle fondamental du Sénat était d'être un organisme indépendant et complémentaire qui offre un second examen objectif, et les tribunaux ont encore insisté sur ce principe. Est-il possible d'offrir un second examen objectif, lorsqu'un whip vous dit que vous devez penser et agir d'une certaine manière? Je ne crois pas que c'est possible.

La sénatrice Frum : Cependant, vous savez que ce n'est pas toujours le cas. Avant les récentes nominations, des sénateurs ont maintes fois voté à l'encontre de la ligne officielle du parti.

M. Mendes : Lorsque vous le faites, vous êtes partisans, mais vous ne faites pas de partisanerie politique, et je vous en félicite.

La sénatrice Frum : Un instant. Un sénateur prouve qu'il ne fait pas preuve de partisanerie politique en ne votant pas pour son parti. Donc, faire le contraire prouverait qu'il est indépendant, n'est-ce pas?

M. Mendes : Je ne crois pas que vous comprenez ce que j'essaie de dire. Nous exigeons un organisme indépendant et complémentaire qui offre un second examen objectif, et il est très difficile pour quiconque d'avoir une idée de ses tendances en matière d'opinions politiques, par exemple, comme l'un d'entre vous l'a dit lors d'une précédente réunion et que le sénateur Joyal l'a également dit, je crois.

Cependant, lorsqu'une personne accepte d'être nommée au Sénat, compte tenu de son histoire et de la décision de la Cour suprême qui demande au Sénat d'être un organisme complémentaire qui offre un second examen objectif, il n'est tout simplement pas logique qu'elle décide en gros de faire tout ce que le whip de la Chambre basse lui dit de faire. Ce n'est pas logique.

La sénatrice Frum : Donc, vous vous attendez à ce qu'au moins six des sept nouveaux sénateurs votent de manière imprévisible, n'est-ce pas?

M. Mendes : Oui. Tout à fait.

La sénatrice Frum : Il sera intéressant de voir ce qui se passera.

Mr. Mendes: In praise of loose cannons again.

Senator Frum: Time will tell.

You mentioned that there should be equality between all senators and that it is therefore important for independents to have the ability to sit on committees as they wish.

I would argue that if you want to have true equality, you cannot give them a privileged position. I do not understand how you will populate committees when you have some senators — the independents — who are really freelancers, not loose cannons, who can pick and choose which committees they want to sit on. If they want to sit on one, they can, but if they don't want to, they can turn it down.

People in caucuses who organize themselves do not have that privilege, because in order to make the institution function, they have to cooperate. Can you not see that, potentially, independent senators will have a privileged position over those of us in a caucus?

Mr. Mendes: Meg Russell gave a fascinating answer in a previous report to all the challenges some of you were throwing at her: Given the fact that we are in a different ball game, you have to start thinking about a different "logic." That's the word she used, and I liked that word a lot, because a different logic could be the way to address this problem. For example, you could have a Selection Committee made up of an equitable membership of not only Conservatives but the independent senators and representatives of the independent senators, where they make a decision based on expertise and the ability to provide what the Supreme Court of Canada said — sober second thought — and so provide memberships on that basis. That fulfills the principle of equality of senators if you structure the Selection Committee that way.

Senator Frum: A final question: So you envision that the independent senators will eventually sit together in a caucus of like-minded senators.

Mr. Mendes: No, I am talking about the Selection Committee that now determines it. If you structure it that way — who knows? I gather that in the U.K. there is even a Convenor of the Crossbenchers. Maybe that will happen here, too.

But if you focus on the logic of what this new era requires, I think all these problems can be resolved.

The Chair: Professor Thomas, did you have a comment?

M. Mendes : Je salue encore une fois les sénateurs imprévisibles.

La sénatrice Frum : L'avenir nous le dira.

Vous avez également mentionné que tous les sénateurs devraient être égaux et qu'il est donc important pour les sénateurs indépendants de pouvoir siéger aux comités s'ils le souhaitent.

Je mentionne que si nous voulons parvenir à une véritable égalité nous ne pouvons pas accorder une position privilégiée aux sénateurs indépendants. Je n'arrive pas à comprendre comment nous pourrions attribuer les sièges aux comités, étant donné que nous avons des sénateurs indépendants — et non des sénateurs imprévisibles — qui peuvent choisir les comités auxquels ils veulent siéger. S'ils veulent siéger à un comité, ils le peuvent, mais ils peuvent aussi refuser d'y siéger s'ils ne le veulent pas.

Les membres de caucus organisés n'ont pas ce privilège, parce qu'ils doivent coopérer pour assurer le bon fonctionnement de l'institution. Ne voyez-vous pas que les sénateurs indépendants pourraient jouir d'une position privilégiée par rapport aux sénateurs qui sont membres d'un caucus?

M. Mendes : Meg Russell a parfaitement répondu dans un précédent rapport à tous les défis que vous lui soulevez : « Étant donné que la situation est complètement différente, vous devez commencer à réfléchir à une logique différente. » C'est le terme qu'elle a utilisé, et je le trouve très juste, parce qu'une logique différente pourrait être la manière d'aborder ce problème. Par exemple, le Comité de sélection pourrait se composer d'un nombre égal de sénateurs conservateurs, de sénateurs indépendants et de représentants des sénateurs indépendants, et ce comité prendrait des décisions en fonction de l'expertise et de la capacité d'offrir ce que la Cour suprême du Canada a demandé, soit un second examen objectif, et attribuerait ainsi les places aux comités. Si vous structurez ainsi le Comité de sélection, cela respectera le principe d'égalité entre les sénateurs.

La sénatrice Frum : J'ai une dernière question. Vous prévoyez donc que les sénateurs indépendants formeront un jour un caucus de sénateurs qui partagent des vues similaires.

M. Mendes : Non. Je parle du Comité de sélection qui détermine actuellement les membres des comités. Si vous le structurez ainsi, qui sait ce qui se passera? Je crois comprendre qu'au Royaume-Uni il y a même un délégué des sénateurs indépendants. Cela se produira peut-être ici aussi.

Si vous mettez l'accent sur la logique qu'exige cette nouvelle situation, je crois que nous pouvons trouver des solutions à tous ces problèmes.

Le président : Monsieur Thomas, aimeriez-vous faire un commentaire?

Mr. Thomas: I would not mind getting in on this discussion of the role of party caucuses. I did two studies of party caucuses and interviewed extensively during the Mulroney era and the overlapping Chretien/Martin era.

Caucus counts for far more than most people outside of Parliament know, and most party cohesion is not based on three-line whips being applied to people. People go and have a chance to have their say in private. They're part of a group of people who have the sense of team play. They are all on the same side, so you do not have to browbeat and intimidate MPs, let alone senators, into following the party line. It is rare that such a thing happens, frankly. It is more like a social psychology process of convincing people that this is the best way forward.

I actually regret the fact that what used to be the Liberal senators are no longer part of the national caucus for the reason that in times of deficits, in their representation across the country those regional voices were often taken up by senators. Senators saw an obligation to do that. They did not have an elected mandate to do that.

I do not think you can ban people from attending caucus, and I do not think it is necessarily a bad thing. The reputation and image of the Senate is not going to rise and fall on whether senators go to a private meeting once a week. There is a lot more to be done to rehabilitate the reputation of the Senate than banning people from caucuses. At the time, it was a clever political move, but I am not sure it has enduring political value.

[Translation]

Senator Bellemare: I will speak in French and I do hope that it will not make my thoughts difficult to understand. I would like to come back to the idea of caucuses. Unfortunately, I arrived slightly late and was therefore not able to hear your full presentation, Professor Thomas. However, I read your article. I wonder why none of you raised the question of why we need to modernize the Senate. We all agree that it must be done, but why has the Senate become so partisan? Why are Canadians so disillusioned with the Senate? The answer may lie in the institution's history.

In my opinion, partisanship and the rules and practices that have evolved in the Senate stem from the fact that the Senate has been bipartisan for 150 years. If a Senate has only two groups, one of them will necessarily be in a majority position. The government's temptation to control the Senate by appointing more people to be able to circumvent the process, in fact, abolishes it. In my opinion, the Senate has, in practice,

M. Thomas : J'aimerais bien commenter le rôle des caucus de partis politiques. J'ai réalisé deux études sur les caucus de partis politiques et de multiples entrevues à l'époque du gouvernement Mulroney et des gouvernements Chrétien et Martin qui se sont succédé.

Un caucus est beaucoup plus important que ce que pensent la majorité des gens à l'extérieur du Parlement; la cohésion au sein du parti ne repose pas vraiment sur les trois catégories de discipline de parti que se font imposer les membres. Les membres participent au caucus et ont l'occasion d'exprimer leur opinion en privé. Ils font partie d'un groupe de personnes qui ont un esprit d'équipe. Ils sont tous du même côté; ils n'ont donc pas besoin d'intimider les députés ou les sénateurs pour qu'ils respectent la ligne de parti. De telles situations se produisent honnêtement rarement. Cela se veut davantage comme un processus psychologique social qui vise à convaincre les gens que c'est la meilleure voie à suivre.

Je regrette que les anciens sénateurs libéraux ne fassent plus partie du caucus national, parce que les sénateurs, lors des périodes de déficits budgétaires, étaient souvent les porte-parole des régions qu'ils représentaient. Les sénateurs sentaient qu'ils avaient l'obligation de le faire, même s'ils n'avaient pas le mandat de le faire, comme les élus.

Je ne pense pas que vous pouvez interdire aux gens de participer aux caucus, et je ne pense pas non plus que ce soit nécessairement une mauvaise chose. La participation des sénateurs à une rencontre privée une fois par semaine n'aura pas une influence déterminante sur la réputation et l'image du Sénat. Il y a bien d'autres choses à faire pour rétablir la réputation du Sénat que d'empêcher des gens de participer à des caucus. À l'époque, c'était une brillante tactique politique, mais je ne suis pas certain que cette tactique a une valeur durable sur le plan politique.

[Français]

La sénatrice Bellemare : Je me permets de m'exprimer en français, et j'espère que cela ne rendra pas mes propos difficiles à comprendre. J'aimerais revenir à l'idée des caucus. Malheureusement, je n'ai pas pu écouter au complet votre présentation, professeur Thomas, car je suis arrivée un peu tard; cependant, j'ai lu votre article. Je me demande comment se fait-il qu'aucun d'entre vous n'ait soulevé la question à savoir pourquoi nous devons moderniser le Sénat. Nous sommes tous d'accord que cela doit être fait, mais pourquoi le Sénat est-il devenu si partisan? Pourquoi la population canadienne est-elle si désabusée par rapport au Sénat? Il y aurait peut-être lieu de comprendre le processus historique pour trouver la solution.

Selon moi, le fait que le Sénat ait été bipartisan depuis 150 ans est à l'origine de la partisanerie et des règles et des pratiques qui se sont développées au Sénat. En ayant un Sénat composé uniquement de deux groupes, un groupe aura nécessairement la majorité. La tentation pour le gouvernement au pouvoir de contrôler le Sénat, en nommant encore plus de gens pour pouvoir le contourner, fait en sorte qu'il soit, dans les faits, aboli. Quant à

virtually been abolished over the past few years. When erroneous bills are passed, there is clearly a lack of diligence and serious work.

And so, when we study other Senates around the world — and yesterday, Meg Russell talked about the same ideas that I have put forward and stand by — we note that, with the exception of the United States and Canada, very few countries have a Senate made up of only two groups. In my opinion, that is why, in the United Kingdom, where there are groups associated with parties and a group of independent senators, for a total of five groups, partisanship is not the real problem. Here, partisanship has increased significantly given this idea of bipartisanship, which spurs the Senate to take control.

Why has partisanship become so important here? It has to do with this bipartisanship that makes it too tempting to control the Senate. It is as though we have naughty children, people who will stop at nothing to prevent independent senators from creating a caucus, a real caucus with the same status as the others. The current rules state that, for a caucus to be recognized as such, its members must be part of a political party that is registered with the government. For example, we independents could become a Rhinoceros Party in order to be recognized. This is completely ridiculous.

So why should we not change this rule? Here is my question: is this rule in violation of the Constitution? Does it not violate the notion that the freedom of association is stronger than the freedom of non-association? Could senators turn to the Charter of Rights and Freedoms to state that our rules are unconstitutional? In my opinion, if this rule, and this rule alone, were modified, the caucus of independent senators would become an organized group who would automatically be able to sit on the Internal Economy Committee and the Selection Committee. The independent senators would therefore have the same rights.

I am very surprised that you did not raise this point. As such, I would like to hear your comments and your answer to my question concerning whether or not the rules are constitutional.

Mr. Beaulac: I will give a very brief answer and then I will turn it over to my colleague Errol Mendes. To the very specific question concerning whether or not the way of doing things, the practice for almost 150 years, is constitutional, my short answer is that it must be tested relative to the principles that have been raised more than once and that were quite clearly articulated in the Supreme Court decision of April 2014. In other words, is bipartisanship — and I agree with you, Senator, that this has certainly created, reproduced and cloned the practices of the House of Commons by, at the end of the day, polarizing all of the debates, by oversimplifying many of them, because the result was either black or white, or if you prefer, red or blue.

moi, dans les faits, le Sénat a presque été aboli au cours des dernières années. Lorsque des projets de loi erronés ont été adoptés, il est évident qu'il y a un manque de diligence et de travail sérieux.

Alors, lorsque nous regardons les sénats dans le monde — et Meg Russell, hier, a abordé les mêmes idées que je propose et que je défends —, on constate que, à part les États-Unis et le Canada, très peu de pays ont un sénat composé uniquement de deux groupes. À mon avis, c'est pour cette raison qu'au Royaume-Uni, où il y a des groupes associés à des partis et un groupe de sénateurs indépendants, soit environ cinq groupes au total, la partisanerie n'est pas le véritable problème. Ici, la partisanerie est devenue importante en raison de cette notion de « bipartisanerie » qui incite le Sénat à prendre le contrôle.

Pourquoi, ici, la partisanerie est-elle devenue si importante? C'est en raison de cette « bipartisanerie » qui rend la tentation trop forte de contrôler le Sénat. On parle des « enfants terribles », des gens qui feront n'importe quoi pour empêcher de faire reconnaître les sénateurs indépendants comme formant un caucus, un vrai caucus au même titre que les autres. Actuellement, les règles font en sorte que, pour qu'un caucus soit reconnu comme tel, ses membres doivent faire partie d'un parti politique enregistré auprès du gouvernement. Nous pourrions, nous, les indépendants, devenir un parti rhinocéros, par exemple, pour être reconnus. C'est complètement ridicule.

Alors, pourquoi ne pas changer cette règle? Voici donc ma question : est-elle inconstitutionnelle, cette règle? Ne porte-t-elle pas atteinte à l'idée que le droit d'association est plus fort que le droit de non-association? Est-ce que les sénateurs pourraient se référer à la Charte des droits pour dire que notre réglementation est inconstitutionnelle? À mon avis, si cette règle est modifiée, et seulement cette règle, le caucus des indépendants serait un groupe organisé, qui siègerait automatiquement au Comité de la régie interne et au Comité de sélection et qui donnerait aux sénateurs les mêmes droits.

Je suis très surprise que vous n'ayez pas soulevé ce point. Alors, j'aimerais entendre vos commentaires et votre réponse à ma question, à savoir si la réglementation est constitutionnelle ou pas.

M. Beaulac : Je répondrai très brièvement et, par la suite, je laisserai la parole à mon collègue, Errol Mendes. À la question très précise à savoir si la façon de faire, la pratique, depuis quelque 150 ans, est constitutionnelle, ma réponse courte est qu'elle doit être testée eu égard aux principes qui ont été soulevés à plus d'une reprise, mais articulés assez clairement dans la décision de la Cour suprême d'avril 2014. Autrement dit, est-ce que la « bipartisanerie » — et je suis d'accord avec vous, madame la sénatrice, que cela a certainement créé, reproduit et cloné les pratiques de la Chambre des communes en polarisant, finalement, tous les débats, en « sursimplifiant » plusieurs des débats, parce que le résultat était soit blanc, soit noir, ou soit rouge, soit bleu.

So the short answer is that we must determine if this way of doing things, if senatorial practice is irreconcilable with the very nature, the fundamental nature of the Senate as a complementary legislative body of sober second thought. The Supreme Court was not asked this question and so did not explicitly deal with the issue in its decision. However, it would be interesting, given the reforms and modernization, to try to delve deeper into this role and go back to the creation of this fundamental, and primary, role of the Senate to find a justification for abandoning and removing bipartisanship.

Mr. Mendes: Please allow me to answer in English, because your question is very important and, at the same time, very complex.

[English]

Perhaps I can start by saying that in one sense you are correct that the idea of bipartisanship is entrenched in the Senate. In another sense it is not. There was another principle from the very beginning that was equal to the notion of bipartisanship. I would love to give you a quote, which is in the great book edited by Senator Joyal. In an article by Janet Ajzenstat she quotes John A. Macdonald. He said:

We will enjoy here that which is the great test of constitutional freedom — we will have the rights of the minority respected. In all countries the rights of the majority take care of themselves, but it is only in countries like England enjoying constitutional liberty, and safe from the tyranny of a single despot or of an unbridled democracy, that the rights of minorities are regarded.

It is really interesting that Professor Ajzenstat says that by the word “minority” Macdonald does not mean ethnic or religious minorities as commentators have supposed. He discusses the issue of ethnic minorities elsewhere in the constitutional debates. “Minority” here refers to political minorities, the political opposition in the Senate and the House of Commons, and the populace at large. Macdonald was saying that the supreme benefit of parliamentary government is that it protects political opposition, the right to dissent within the concept of bipartisanship.

That is where I think this whole idea of trying to create a complementary body of sober second thought comes from — not only from his urging of this principle. George Brown completely agreed with him, too. You had it from both sides of the political aisle that what is needed is what we are discussing today: how to have a body that is truly independent, yes has partisanship, but not one that has a whip on all its decisions.

Senator Bellemare: When you have only two parties, then one always has the absolute majority. When you have three parties, the chance of that is less, so you have to compromise, negotiate and become, at the same time, less partisan.

Alors, la réponse courte, c'est de savoir si cette façon de faire, la pratique sénatoriale, est inconciliable avec la nature même, la nature première du Sénat, à titre d'organisme législatif complémentaire de deuxième examen. Cette question n'a pas été posée à la Cour suprême, donc elle ne l'a pas traitée expressément dans sa décision. Or, il serait intéressant, dans la foulée des réformes de modernisation, d'essayer justement d'extrapoler sur ce rôle pour revenir finalement à la genèse du rôle premier du Sénat et pour obtenir ainsi une justification pour évacuer et évincer la « bipartisanerie ».

M. Mendes : Permettez-moi de répondre en anglais, parce que votre question est très importante et très compliquée en même temps.

[Traduction]

Je mentionne tout d'abord que d'un côté vous avez raison de dire que la notion de « bipartisanerie » est ancrée au Sénat; d'un autre côté, ce ne l'est pas. Il y avait un autre principe au début qui s'apparentait à la notion de « bipartisanerie ». J'aimerais vous citer un extrait de l'excellent livre édité par le sénateur Joyal. Janet Ajzenstat cite John A. Macdonald dans l'un de ses articles. Elle dit :

Nous profiterons de l'ultime liberté constitutionnelle : les droits de la minorité seront respectés. Sous la plupart des gouvernements, les droits de la majorité seuls comptent; il n'y a que dans les pays comme l'Angleterre, qui jouissent de la liberté constitutionnelle et vivent à l'abri de la tyrannie du despote absolu ou de la démocratie sans frein, que les droits des minorités sont respectés.

Je trouve vraiment intéressant que Mme Ajzenstat affirme que, par le mot « minorité », Macdonald n'entendait pas les minorités ethniques ou religieuses, comme les commentateurs l'ont supposé. Ils discutent de la question des minorités ethniques ailleurs dans les débats constitutionnels. Le mot « minorité » désigne ici les minorités politiques, l'opposition politique au Sénat et à la Chambre des communes et l'ensemble de la population. Macdonald indiquait que l'avantage ultime d'un gouvernement parlementaire est que cela protège l'opposition politique et le droit de s'opposer dans un cadre bipartisan.

Je crois que c'est de là qu'est venue l'idée d'essayer de créer un organe de second examen objectif, et pas seulement du caractère impératif de ce principe. George Brown était d'ailleurs tout à fait d'accord avec lui. Les deux côtés du spectre politique ont affirmé que ce qui était requis est ce dont nous discutons aujourd'hui : comment avoir un organe vraiment indépendant — qui ferait quand même place à la partisanerie, mais sans que toutes ses décisions soient soumises à la discipline de parti.

La sénatrice Bellemare : Lorsqu'il n'y a que deux partis, l'un des deux a toujours la majorité absolue. Lorsqu'il y en a trois, les risques que cela se produise sont moindres, alors il faut faire des compromis, négocier et devenir moins partisan, par la force des choses.

Mr. Mendes: That is basically what the hope was. In some respects, what we are doing right now is saying that you are right in the opening statement: It's not modernization. William Faulkner said, "The past is not dead. It's not even past." We are now recreating the original intention of the founders of this august body.

Senator Eggleton: I want to come back to this matter of the independence and autonomy of the Senate from the House of Commons. The question was raised by Senator Massicotte over the fact that a political party in the Senate joining national caucus or being part of a national caucus includes the MPs. I've been a member of the national caucus both as an MP and in my early years as a senator. The leadership of the parties, the Prime Minister and the opposition leader are on the House of Commons' side. The leadership is essentially there and is the predominant influence within that caucus. So I question whether it's correct to say that it can be independent and autonomous if, in fact, members of the Senate party are members of a national caucus.

I would further provide as evidence to get your response is the fact that during the last Parliament of this country, sober second thought was greatly eroded. It virtually did not exist. There was no government legislation in that whole Parliament that was amended without the permission of the other side — without the permission of the place across the street where the Prime Minister's Office is located. No legislation whatsoever. There were a couple of private members' bills amended but no government legislation. This is the influence of being part of a national caucus.

How do you call that independent and how do you call that continuing to advance over second thought?

Mr. Mendes: The answer you're expecting us to give is obvious. If you're not exercising independent sober second thought, you're not fulfilling basically what the Senate was all about, period.

Senator Stewart Olsen: Thank you, gentlemen, for appearing. We're very grateful. I tend to lean more towards the submission from Professor Thomas, which is a practical way of moving forward — a lot of good, practical issues. I'm not a constitutional lawyer; I don't go that way, but I do like what you said about a way forward.

One thing I've noticed is that in your submission you give a lot more power to the Speaker, thus removing it from the leaders of the other caucuses. How do you see that working? I would welcome comments from everyone else.

M. Mendes : C'est essentiellement ce que l'on espérait. À certains égards, ce que nous faisons présentement, c'est de dire que vous êtes au diapason des déclarations préliminaires : il ne s'agit pas de modernisation. William Faulkner a dit : « Le passé n'est pas mort. Il n'est même pas passé. » Nous revenons donc à l'intention initiale des fondateurs de cette auguste assemblée.

Le sénateur Eggleton : J'aimerais revenir sur la question de l'indépendance et de l'autonomie du Sénat à l'égard de la Chambre des communes. La question a été soulevée par le sénateur Massicotte concernant le fait qu'un parti représenté au Sénat peut se joindre à un caucus national ou faire partie d'un caucus national incluant des députés. J'ai été membre du caucus national quand j'étais député, mais aussi durant mes premières années en tant que sénateur. La direction des partis, le premier ministre et le chef de l'opposition sont tous du côté de la Chambre des communes. L'essentiel de la direction est à la Chambre, et c'est cette direction qui est l'influence prédominante au sein du caucus. Alors, je me demande s'il est possible de croire que le Sénat peut être indépendant et autonome quand on sait qu'en pratique, les membres d'un parti représenté au Sénat sont aussi membre du caucus national.

Pour bien démontrer ce point et alimenter votre réponse, j'aimerais souligner le fait que ce rôle de second examen objectif a été grandement mis à mal par le dernier Parlement. C'est comme s'il avait disparu. Aucun projet de loi d'initiative gouvernementale n'a pu être amendé sans la permission de l'autre côté, c'est-à-dire sans la permission de cet endroit de l'autre côté de la rue où le premier ministre a son bureau. Pas le moindre projet de loi. Il y a bien eu quelques projets de loi d'initiative parlementaire, mais aucun projet de loi d'initiative gouvernementale. Voilà comment se traduit le fait d'appartenir à un caucus national.

Comment peut-on appeler cela de l'indépendance, et comment peut-on dire que cela fera avancer le second examen?

M. Mendes : La réponse à laquelle vous vous attendez est évidente. Sans second examen objectif et indépendant, l'intention initiale concernant le rôle du Sénat n'est pas respectée, point à la ligne.

La sénatrice Stewart Olsen : Merci, messieurs, d'avoir accepté de comparaître devant le comité. Nous vous en sommes très reconnaissants. J'ai tendance à pencher du côté de la proposition de M. Thomas, car il s'agit d'une façon pratique d'avancer — beaucoup de bons éléments, d'éléments pratiques. Je ne suis pas une avocate de droit constitutionnel; je ne souscris pas à cette orientation, mais j'aime bien ce que vous avez proposé comme scénario pour avancer.

L'une des choses que j'ai remarquées, c'est que vous donnez beaucoup plus de pouvoir au Président, ce qui permettrait de le libérer des leaders des autres caucuses. Comment croyez-vous que cela fonctionnerait? Les observations de tous les témoins sont les bienvenues.

Mr. Thomas: You can control the affairs of the institution, but you have to have a presiding officer. If you want to rename the person, I don't think that's a big difference. You could do that. We've learned that with an elected Speaker in the House of Commons, where partnership is more intense, there are limits to how far he or she will go in adopting a truly impartial role as a referee of the proceedings.

As the Senate becomes less organized along party lines, there will be a requirement to ensure decorum and progress on the agenda, so the presiding officer has a role to play with a deputy speaker and with a set of advisors from all the different groupings within the Senate. Some will be under partisan labels, some of them will be like-minded senators, and some of them will see their roles mainly in regional terms, speaking on behalf of the region from which they come.

I think that is needed. The government representative has a job to try to steer government business through the Senate, but they will have to rely far more on negotiating with a multitude of not political parties but groupings to get legislation passed and the estimates process done.

Back to the bit on partisanship, often in Senate committees, away from any media attention, of which there is often little anyways, it becomes more senators relating to the evidence they've heard and less to what they heard in caucus the previous week. They are prepared to do that. I always think that sometimes we try to stereotype senators as if it's a kind of mindless variety of partisanship. It's not usually that.

Senator Tannas: This has been a great discussion.

As we turn our minds to the practical steps we need to take, I'm looking down your list of 18 or so recommendations that came out of the symposium. One of them spoke specifically to the majority/minority model. I'm conscious of the fact that the symposium was in January 2015 and we didn't have the whole thing we've got now with the government representative and absolute independent senators being appointed. For many of us, the penny maybe hadn't dropped that we were going to have a majority of independent senators inevitably.

Is there anything in that U.S. model that you think we ought to consider? If you've been watching the hearings, you see that we're headed down a path of cross-benching, and all of that, per the House of Lords. Is there anything in the U.S. model that we ought to take into account as we make our decisions and recommendations?

Mr. Mendes: It's more to be avoided, and the Supreme Court actually referred to this. It said one of the reasons it declared the consultative elections unconstitutional was the fear that it would lead to a deadlock. In other words, the better model is what's

M. Thomas : Il est possible d'encadrer les activités du Sénat, mais il faut un président. Vous pouvez le nommer autrement, mais je ne crois pas que cela fasse une grande différence. À la Chambre des communes, nous avons constaté que lorsque le Président est élu, lorsque les associations pèsent plus lourd dans la balance, il y a des limites à ce qu'il sera prêt à faire pour se montrer vraiment impartial dans son rôle d'arbitre des délibérations.

Au fur et à mesure que le Sénat se désengagera de son organisation axée sur les lignes de parti, il faudra veiller au décorum et s'assurer que le programme avance. Le Président a donc un rôle à jouer avec le vice-président et avec un ensemble de conseillers issus des différents regroupements au sein du Sénat. Certains seront identifiés comme étant des adhérents à tel ou tel parti, d'autres seront des sénateurs qui pensent de la même façon et d'autres verront leur rôle dans une optique surtout régionale, c'est-à-dire qu'ils parleront au nom de la région d'où ils viennent.

Je crois que cela est nécessaire. Le représentant du gouvernement a pour fonction d'essayer de faire passer les affaires du gouvernement au Sénat, mais il devra négocier davantage avec une multitude de regroupements — et non avec des partis — pour que l'adoption des projets de loi et les processus budgétaires puissent aller de l'avant.

En ce qui concerne la partisanerie, il arrive souvent dans les comités sénatoriaux — loin de l'attention des médias, qui, de toute manière, se fait souvent discrète — que les sénateurs soient plus enclins à fonder leur réflexion sur les témoignages que sur ce qu'ils ont entendu au caucus la semaine précédente. Ils sont prêts à cela. Je me dis toujours que nous essayons de stéréotyper les sénateurs, de les considérer comme des partisans sans cervelle, ce qui n'est habituellement pas le cas.

Le sénateur Tannas : Cette discussion est des plus intéressantes.

Comme nous commençons à examiner les démarches concrètes que nous devons faire, je me suis permis de jeter un coup d'œil aux quelque 18 recommandations qui ont été formulées au terme du symposium. L'une d'elles parle explicitement du modèle fondé sur la majorité et la minorité. Je suis conscient que le symposium a eu lieu en janvier 2015 alors qu'il n'était pas encore question de toute cette affaire à propos du représentant du gouvernement et de la nomination de sénateurs absolument indépendants. Pour un grand nombre d'entre nous, il semble inévitable que le Sénat se retrouve un jour avec une majorité de sénateurs indépendants.

Le modèle américain a-t-il des aspects que nous devrions prendre en considération? Si vous avez écouté les audiences, vous avez pu voir que nous nous dirigeons vers un scénario d'occupation des sièges par des indépendants — avec tout ce que cela signifie — semblable à celui qui a cours à la Chambre des lords. Le modèle américain a-t-il quelque aspect dont nous devrions tenir compte dans nos décisions et nos recommandations?

M. Mendes : Ce sont plutôt des choses qu'il faut éviter, et la Cour suprême a fait allusion à cela. Elle a dit que l'une des raisons qui l'ont motivée à déclarer inconstitutionnelles les élections consultatives était la crainte que ce procédé ne mène à une

happening with the U.K. House of Lords. Even then the caveat I give is that we're very different. We have completely different structures. The one issue Meg Russell raised yesterday in response to questions by Senator Joyal is that we are facing something new, but come up with a logic that deals with the new challenges you're facing.

My suggestion starts with the most important committees that you have in the Senate, which are Internal Economy and Selection, somehow dealing with the still unresolved issue of how to create an independent mechanism overseeing finances and expenses so that you don't have an incursion into the independence of the Senate. Those are the critical first steps I recommend that you focus on.

Mr. Desserud: I can't think of a good thing to come out of the American model that would work in this case. The one thing I do like, which is tangential to your question, is how well they use their committee system in the public. That would be an excellent model, which I've mentioned before, but that's not what you're speaking of. That's the one thing I would take from it.

Senator Cools: I would like to welcome you splendid scholars to our committee. I thank you for all your good research. I've read a lot of it and a lot of your work. I thank you for that.

I'd like to begin by stating two things: First, I do not believe that the problem is partisanship. Parties have served a very useful purpose. They came into existence as a mechanism for coalescing opinion by principles and ideals rather than by private interests. The Senate today is in danger of fracturing into many different groups of people, which concerns me about this process.

The problem has never been partisanship. The problem is that in recent years, certain partisan leaders have taken unto themselves huge powers over individual senators that they're not supposed to have, that they should not have been exercising, but they have been allowed to do. More members have been expelled from caucuses in the last five years than in many previous years. Leaders shy away from disposing of members because at some point they would need their votes.

I could easily name to you 10 people in the last many years who have been damaged. Those three senators who were suspended are deeply damaged people. This whole thing that you can dispose of a supporter like that, that is new, and that is the source of the problem.

impasse. Autrement dit, le modèle le plus approprié est celui de la Chambre des lords du Royaume-Uni. La mise en garde que j'ai donnée continue néanmoins à s'appliquer : nous sommes très différents des Britanniques. Nos structures sont complètement différentes des leurs. Comme le disait Meg Russell, hier, en réponse à une question du sénateur Joyal, je crois que nous sommes en face d'une situation nouvelle et qu'il faut concevoir une logique adaptée aux nouveaux défis qui en découlent.

Ma proposition trouve sa première application au sein des comités sénatoriaux les plus importants, c'est-à-dire celui de la régie interne et celui de la sélection. Ces comités s'intéressent d'une certaine manière au problème toujours irrésolu de trouver une façon de créer un mécanisme indépendant de surveillance des finances et des dépenses apte à prévenir les brèches dans l'indépendance du Sénat. Voilà les démarches névralgiques que je vous recommande d'envisager en premier lieu.

M. Desserud : Je ne vois rien dans le modèle américain qui pourrait fonctionner dans ce contexte. Il y a bien une chose qui mérite d'être soulignée et qui a un certain lien avec votre question, c'est l'usage heureux que les Américains font de leur système de comités auprès du public. Comme je l'ai dit auparavant, ce serait un excellent exemple à suivre, mais ce n'est pas ce dont vous parlez. Il reste que c'est la seule chose que je retiendrais du modèle américain.

La sénatrice Cools : Je tiens à souhaiter la bienvenue aux brillants spécialistes que vous êtes. Je vous remercie de vos excellentes recherches. J'en ai lu un bon nombre et j'ai pris connaissance de beaucoup de vos travaux. Encore une fois, merci.

Permettez-moi d'abord de dire deux choses. Premièrement, je ne crois pas que le problème en soit un de partisanerie. Les partis jouent un rôle très utile. Ils ont été conçus comme des mécanismes pour rallier l'opinion autour de principes et d'idéaux plutôt qu'en fonction d'intérêts privés. Aujourd'hui, le Sénat menace de se morceler en une multitude de groupes distincts, et c'est ce qui me préoccupe au sujet de ce processus.

Le problème n'a jamais été la partisanerie, mais bien ceci : au cours des dernières années, certains leaders partisans se sont donné des pouvoirs énormes sur des sénateurs particuliers, des pouvoirs qu'ils ne sont pas censés avoir, qu'ils n'auraient pas dû exercer, mais qu'on leur a permis d'exercer. Au cours des quelque cinq dernières années, plus de membres ont été expulsés des caucus qu'au cours des 600 dernières années. Les leaders hésitent à se départir de certains membres, car ils savent qu'ils auront besoin de leur vote un jour ou l'autre.

Je pourrais facilement vous nommer 10 personnes qui ont souffert de cette dynamique au cours des dernières années. Je pense entre autres à ces trois sénateurs qui ont été profondément bouleversés par leur suspension. Cette façon de disposer de partisans, c'est une nouveauté, et c'est la source du problème.

I have watched for the last 32 years as senators allowed these individuals to take these powers and to use them quite brutally. That is not a partisanship problem. It may be megalomania; it may be psychopathy. It could be many other things, but it is not partisanship.

We have to work our way through all of this, understanding that the minds of the houses are common-law minds; their casts of mind are those of the common law.

We have to look to these old, ancient principles. I would say to you that these are old institutions and they rely on practices, precedents and principles, and they do not take easily to novelties.

I do not know what a government representative in the Senate is. I know what a government member of the Senate is. We are not a foreign country. There's no need to send a representative to us.

Here, again, this is a term that has been pulled out of the sky from somewhere, with very good intentions I have no doubt and very high levels of motivation, but I really do not know what it means.

Further, I would like to point out to colleagues that from 1689 onwards, particularly under William III and the Bill of Rights 1689 which, as we know, was one of the bills of settlement of the English revolution, we had —

The Chair: Let's stick with this century.

Senator Cools: William and Mary were joint sovereigns. I did not forget that. I was just talking about William, because William was a heavy adjudicator on these cases.

I am saying that in that century, the King surrendered certain powers, especially in respect to what is called the "legislative powers of the King." One of those powers that he surrendered was the King's personal, direct control of the houses. In those days there were always ministers, but there was no cabinet. The King agreed that as he begins to form his ministry — Mr. Walpole was the first Prime Minister, in a way; this is responsible government — he will choose his government, his ministry, as it later becomes, from the members of both houses. Those government members, as ministers, would be expected to lead his business and do his business in the houses, and they called this responsible government.

I have the sincere belief that there's no finer system and that no finer Constitution was ever devised by the hand of man than the Constitution of Canada. I've made it my business over the years to study very carefully the source of this Constitution and the great principles, and I see no reason why we should be abandoning those principles. As a matter of fact, I think we should be refreshing them, taking some of them out, dusting them off, and kissing and embracing them because it is the most fantastic thing.

Au cours des 32 dernières années, j'ai observé comment les sénateurs ont laissé ces personnes s'arroger de tels pouvoirs et en user de façon très cavalière. Cela n'est pas un problème de partisanerie. Nous pourrions plutôt parler de mégalomanie, de psychopathie. Il pourrait s'agir de nombreuses choses, mais pas de partisanerie.

Nous devons trouver une façon de nous tirer d'affaire. Nous devons comprendre que les deux chambres réfléchissent en fonction de la common law, et que les esprits ont été modelés dans la common law.

Nous devons examiner les principes du temps jadis. Je vous ferai remarquer que ces institutions ont un âge vénérable, qu'elles reposent sur des pratiques, des traditions et des principes, et qu'elles ont de la difficulté à accepter les nouveautés.

Je ne sais à quoi pourrait ressembler un représentant du gouvernement au Sénat. Je sais à quoi ressemble un membre du gouvernement siégeant au Sénat. Nous ne sommes pas un pays étranger. Nous n'avons pas besoin que le gouvernement nous envoie un représentant.

Encore une fois, nous avons affaire à un terme qui arrive de nulle part. Je suis convaincue que cette création part d'une très bonne intention et d'un très haut degré de motivation, mais je ne sais vraiment pas ce qu'elle signifie.

J'aimerais aussi faire remarquer à mes collègues qu'à partir de 1689, et surtout sous William III et la Déclaration des droits de 1689, qui, comme vous le savez, a été l'une des lois qui ont mené au règlement de la Glorieuse révolution, nous avons...

Le président : Cantonnons-nous au siècle présent.

La sénatrice Cools : William et Mary étaient conjointement souverains. Je n'ai pas oublié cela. Je parlais de William parce qu'il a été un arbitre redoutable en la matière.

Ce que je dis, c'est qu'au cours de ce siècle, le roi a renoncé à certains pouvoirs, notamment à ceux que l'on appelait « les pouvoirs législatifs du Roi ». Il a en outre renoncé au contrôle personnel et direct qu'il avait sur les chambres. À cette époque, il y avait toujours des ministres, mais pas de cabinet. Le moment venu, le roi a convenu de former son gouvernement — son ministère comme on l'a désigné par la suite — avec des membres des deux chambres. Agissant comme ministres, ces membres du gouvernement avaient pour fonction de diriger et de faire avancer les affaires du roi au sein des chambres. Et c'est ce qui a été appelé le gouvernement responsable. D'une certaine façon, M. Walpole a été le premier premier ministre.

Je crois sincèrement qu'il n'y a pas de meilleur système que le nôtre et que les humains n'ont jamais conçu meilleure constitution que la Constitution du Canada. Je me suis appliquée au fil du temps à étudier très consciencieusement l'origine et les grands principes de cette constitution, et je ne vois aucune raison pour laquelle nous devrions renoncer à ces principes. En fait, je crois que nous devrions les rafraîchir, c'est-à-dire en retirer quelques-uns et épousseter les autres. Mais surtout, les chérir, car ils sont la chose la plus formidable qui soit.

You understand that these men achieved this agreement and settled certain issues they thought for all time, and they did this against the background of a failed state — a failed country, really — that was trying to annex Canada as part of their civil war.

I'd just like to say thank you for your work, but I think what you're telling us is stay with the first principles.

I think that is what I'm hearing from you Professor Mendes — stay with the first principles.

Thank you very much.

The Chair: Now, our final questioner.

Senator McCoy: It seems to me that we are talking around and about a subject of power and abuse of power, so I wanted to quickly ask for your opinion of George-Étienne Cartier who, in the parliamentary debates on February 7, 1865, talked about having a third entity. He said that if you have got only two, one is bound to be strong and one is bound to be weak, but if you have a third, then you have a balancing mechanism so that you avoid the abuse of power but you still allow for a full interchange of opinion. Very briefly, what would your opinion of that be?

Mr. Mendes: It wasn't only George-Étienne Cartier. It was actually all the original drafters from both sides of the aisle. George Brown and Sir John A. Macdonald felt the same way: They were worried about the historical examples where democracy would lead to tyranny, so they wanted the Senate to be truly independent. It wasn't only George-Étienne Cartier.

Senator McCoy: It's not just the Senate, though; it's how we conduct ourselves within the Senate. We need to be aware, I think. We are saying that we should institutionalize a mechanism to prevent tyranny in the Senate.

Thank you for your time. You're been very helpful.

The Chair: Professor Thomas, do you have a comment?

Mr. Thomas: I have two quick points.

Going back to the comparison to the U.S. Senate, the most powerful legislative body in the world, it leads to deadlock and institutional buck-passing, I would call it. Senate committee chairs are too powerful and can't be overruled.

The final word I would say is that modernization is not one exercise in a given calendar year. It has to be an ongoing activity. It will require collective commitment to the task and patience, because it's not going to happen overnight.

Vous devez comprendre que ces hommes sont parvenus à cette entente et qu'ils ont réussi à régler certains problèmes dont ils débattaient sans arrêt dans le contexte d'un État en déroute — d'un pays en déroute, en fait — qui tentait d'annexer le Canada malgré la guerre civile qui l'ébranlait.

Je veux bien sûr vous remercier de votre travail, mais je crois que ce que vous nous dites c'est de nous en tenir aux premiers principes.

Je crois que c'est ce que je comprends des propos du professeur Mendes : tenez-vous-en aux premiers principes.

Merci beaucoup.

Le président : Nous allons maintenant passer à notre dernière intervenante.

La sénatrice McCoy : J'ai l'impression que la question du pouvoir et de l'abus de pouvoir revient fréquemment, alors j'aimerais sonder l'opinion de George-Étienne Cartier qui, lors des débats parlementaires du 7 février 1865, a évoqué la possibilité d'une troisième entité. Selon lui, le fait de n'en avoir que deux créait inévitablement une dynamique du fort et du faible, et que la présence d'une troisième entité aurait permis d'équilibrer les choses et d'éviter les abus de pouvoir, mais sans entraver la libre circulation des opinions. Très brièvement, que pensez-vous de cela?

M. Mendes : George-Étienne Cartier n'a pas été le seul à dire cela. C'était en fait l'opinion de tous des rédacteurs initiaux des deux camps. George Brown et sir John A. Macdonald voyaient les choses de la même façon : ils étaient préoccupés par les exemples historiques de démocraties qui avaient mené à la tyrannie, et voulaient par conséquent que le Sénat soit vraiment indépendant. George-Étienne Cartier n'était pas le seul à penser de la sorte.

La sénatrice McCoy : Néanmoins, la question ne se limite pas au Sénat proprement. Il faut aussi considérer la façon dont les gens se comportent en son sein. Je crois qu'il faut rester attentif. Nous sommes en train de dire que nous devrions institutionnaliser un mécanisme pour prévenir la tyrannie au Sénat.

Merci de votre temps. Vous nous avez beaucoup aidés.

Le président : Professeur Thomas, souhaitez-vous ajouter quelque chose?

M. Thomas : Il y a deux choses que je voudrais dire, rapidement.

En ce qui concerne les comparaisons avec le Sénat des États-Unis, l'organe législatif le plus puissant du monde, disons que son organisation mène à la paralysie et à ce que j'appellerais le recours institutionnalisé aux faux-fuyants. Les présidents des comités sénatoriaux sont trop puissants, et leurs décisions ne peuvent être rejetées.

En conclusion, je dirais que la modernisation n'est pas un exercice que l'on fait une fois pour toutes, mais un processus qui doit être permanent. Il faudra être patient et opiniâtre, car ce n'est pas quelque chose qui va se faire du jour au lendemain.

Thank you very much for allowing me to share my views.

Mr. Desserud: Keep in mind that in 1867 there was no unity of party, so people from New Brunswick were not seen to be in the same ideological camp as someone from Upper Canada. There was a diversity already built in that has perhaps dissolved, but it was assumed that it would not be dissolved. It was assumed it would stay.

The Chair: Thank you very much, panel. This has been an excellent discussion.

Honourable senators, we'll have two meetings on Monday. For the first meeting, we will have Lord Hope, Convenor of the Crossbench Peers in the U.K. House of Lords. We'll take a break for an hour and come back to attempt to forge a consensus, perhaps, on some of the potential recommendations. So get good rest over the weekend.

We will provide you with some of these more obvious recommendations, and hopefully we'll be able to go through them and pick some so that we'll be able to, as I say, forge a consensus.

Thank you very much. The bells are ringing.

(The committee adjourned).

OTTAWA, Monday, April 18, 2016

The Special Senate Committee on Senate Modernization met this day at 11:30 a.m. for the consideration of methods to make the Senate more effective within the current constitutional framework.

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

[*English*]

The Chair: I call to order this meeting of the Special Senate Committee on Senate Modernization. It is my honour and pleasure to introduce our witness for today, the Right Honourable the Lord Hope of Craighead, Convenor of the Crossbench Peers of the House of Lords of the United Kingdom.

Lord Hope is from Edinburgh. He had a distinguished legal career as Lord Justice General of Scotland, Lord President of the Court of Session and Lord of Appeal. He was made a life Peer in 1995. After his retirement from the bench, he became an active Crossbench Peer in the House of Lords and was elected as Convenor last year. We have invited Lord Hope to speak to the committee about his role as the Convenor of the Crossbench Peers.

Lord Hope, please begin your presentation. Afterward, senators will have questions for you, I am certain.

Merci beaucoup de m'avoir permis de vous faire part de mon point de vue à ce sujet.

M. Desserud : N'oubliez pas qu'en 1867, l'unité de parti n'existait pas. Ainsi, on ne percevait pas les gens du Nouveau-Brunswick comme étant en symbiose idéologique avec ceux du Haut-Canada. Il y avait donc déjà une diversité intrinsèque au sein des partis, mais elle a peut-être disparu avec le temps, même si l'on présumait qu'elle ne disparaîtrait pas. On croyait plutôt qu'elle allait perdurer.

Le président : Merci beaucoup à notre groupe d'experts. Ce fut une excellente discussion.

Chers collègues, nous tiendrons deux réunions lundi prochain. Pour la première, nous recevrons lord Hope, qui est responsable des pairs indépendants à la Chambre des lords du Royaume-Uni. Nous ferons ensuite une pause d'une heure avant de reprendre nos travaux et d'essayer de forger un consensus au sujet de possibles recommandations. Alors, reposez-vous bien durant la fin de semaine.

Nous vous ferons parvenir la liste de certaines des recommandations les plus évidentes, en espérant que nous pourrons les examiner et en choisir quelques-unes aux fins de consensus.

Merci beaucoup. La sonnerie d'appel retentit.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le lundi 18 avril 2016

Le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat se réunit aujourd'hui, à 11 h 30, pour examiner les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel.

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

[*Traduction*]

Le président : Je déclare la séance du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat ouverte. Je suis très heureux de présenter notre témoin d'aujourd'hui, le très honorable lord Hope de Craighead, porte-parole des pairs non inscrits, Chambre des lords du Royaume-Uni.

Le lord Hope vient d'Édimbourg. Il a mené une carrière distinguée dans le domaine de la justice en tant que lord juge en chef d'Écosse, lord président de la Cour de session et lord d'appel. Il a été nommé pair à vie en 1995. Après sa retraite de la magistrature, il est entré à la Chambre des lords en tant que pair actif non inscrit et a été élu porte-parole l'an dernier. Nous avons invité le lord Hope à parler au comité de son rôle de porte-parole des pairs non inscrits.

Lord Hope, vous avez la parole. Ensuite, les sénateurs auront des questions à vous poser, j'en suis sûr.

Rt. Hon. Lord Hope of Craighead, KT, Convenor of the Crossbench Peers, House of Lords of the United Kingdom, as an individual: Honourable senators, I should begin by presenting a paper on the role of the Convenor of the Crossbench Peers in the House of Lords. First of all, I will provide you with some background; to understand the role of the Convenor in the House of Lords, you have to know something about the history of the house and the layout of the chamber.

For much of its history, the house was composed almost entirely of hereditary peers. Some of them had no wish to align themselves with a political party. To demonstrate this, they chose not to sit on the benches occupied by the government or the opposition parties.

In 1876, they were joined by judges who were appointed to sit in the house as members of an appellate committee — the Law Lords — which until 2009 was the UK's Supreme Court. By virtue of their office, they were independent of any political party, and they remained as independent members of the house after their retirement, so they did not sit on the political benches, either.

The benches in the house are arranged in the form of a rectangle. The benches occupied by the political parties are on the opposite sides of the rectangle, on the long sides — you could call them the east and the west sides — of that arrangement. Between them, on one of the short sides — the south side — are the throne and the Woolsack, which is the seat of the Lord Speaker. In the middle is a table for the clerks.

On the other short side — that is, the north side — just inside the bar, are three benches that lie across the space between the opposite sides of the political benches. These are the cross-benches on which the nonaligned hereditary peers and the Law Lords sat.

As a result of changes introduced by the Life Peerages Act 1958, the House of Lords Act 1999 and the Constitutional Reform Act 2005, the composition of the house is now very different from that which existed for most of its history, but the layout of the chamber has remained the same. Under the 1999 act, most of the hereditary peers have now gone, but 92 were allowed to remain to provide continuity and experience at a time of great change. That number of hereditary peers is still there. Some sit as a matter of choice on the cross-benches. The appellate jurisdiction of the House of Lords was ended with the creation of the U.K. Supreme Court in 2009 under the 2005 act, but there is still a number of retired Law Lords who also sit on the cross-benches.

Le très honorable lord Hope de Craighead, KT, porte-parole des pairs non inscrits, Chambre des lords du Royaume-Uni, à titre personnel : Honorables sénateurs, je devrais commencer par faire un exposé sur le rôle du porte-parole des pairs non inscrits à la Chambre des lords. Je vais tout d'abord donner un peu de contexte historique. Pour comprendre le rôle du porte-parole à la Chambre des lords, il faut connaître un peu l'histoire de la Chambre et la façon dont les sièges y sont disposés.

Pendant une bonne partie de son histoire, la Chambre des lords fut composée presque exclusivement de pairs héréditaires. Certains ne souhaitèrent pas être affiliés à un parti politique. Pour que ce soit bien clair, ils choisirent de ne pas s'asseoir sur les banquettes occupées par le parti au pouvoir ou les partis de l'opposition.

En 1876, ils furent rejoints par les juges nommés pour siéger à la Chambre en tant que membres d'un comité d'appel — les lords juristes — qui, jusqu'en 2009, était la Cour suprême du Royaume-Uni. De par la nature de leur poste, ils étaient indépendants de tout parti politique et demeuraient membres indépendants de la Chambre après leur retraite. Ils ne s'assirent pas sur les banquettes des partis politiques eux non plus.

Les banquettes de la Chambre sont disposées de manière à former un rectangle. Les banquettes occupées par les partis politiques se trouvent sur les deux côtés longs du rectangle, qu'on pourrait appeler les côtés est et ouest. Entre les deux, sur un des côtés courts — le côté sud —, se trouvent le trône et le Woolsack, c'est-à-dire le banc sur lequel prend place le Président de la Chambre des lords. Au milieu se trouve le bureau des greffiers.

Sur l'autre côté court, le côté nord, juste après la barre, se trouvent trois banquettes qui occupent l'espace entre les banquettes occupées par les partis politiques des côtés est et ouest. Ce sont les *cross-benches*, les banquettes transversales sur lesquelles s'assoiaient les pairs héréditaires non inscrits et les lords juristes.

À la suite des changements apportés au moyen de la *Life Peerages Act 1958*, de la *House of Lords Act 1999* et de la *Constitutional Reform Act 2005*, la composition de la Chambre des lords est maintenant très différente de ce qu'elle a été pendant la majeure partie de son histoire. Toutefois, la disposition de la salle elle-même est demeurée la même. Aux termes de la loi de 1999, la plupart des pairs héréditaires sont partis, mais on a permis à 92 d'entre eux de rester pour assurer une certaine continuité et faire profiter les autres de leur expérience pendant une période de profonds bouleversements. Le nombre de pairs héréditaires est toujours le même aujourd'hui. Certains ont choisi de prendre place sur les banquettes transversales à titre de lords non inscrits. Le rôle de cour d'appel de la Chambre des lords a pris fin en 2009 avec la création de la Cour suprême du Royaume-Uni aux termes de la loi de 2005, mais un certain nombre de lords juristes à la retraite siègent encore à la Chambre et prennent place sur les banquettes transversales.

The number of peers who sit on the cross-benches has increased greatly as a result of the Life Peerages Act 1958. Unlike those appointed to the political benches by the Prime Minister, they come from two sources. One is under a convention that enables the Prime Minister to appoint to membership of the house a small number — currently limited to 10 during the lifetime of a parliament — of people who have achieved distinction in public life. They include cabinet secretaries, various senior members of the military and diplomatic services, and former speakers of the House of Commons.

The other is by a process of selection, conducted by an independent House of Lords Appointments Commission. Its function is to recommend for appointment members of the public who are, in the view of the commission, able to make an effective and significant contribution to the work of the House of Lords, and who have a record of significant achievement within their chosen way of life. The Prime Minister has no part whatever to play in their selection.

As a result of this increase in their numbers, the cross-benchers also sit on a section nearest to the bar of the government side of the chamber.

As for the Convenor, it was not until 1964 that the holder of such a position emerged. Since then, the status and functions of the office-holder have developed gradually over the years. To begin with, there was no formal process of appointment, but the practice now is for the Convenors to be elected, to offer themselves for re-election after two years and to stand down after four.

I was elected in July 2015 and took up office in October of that year. The post is unsalaried. It is the product, as so many other things are in the house, of practice and convention. It is not provided for in the standing orders, but it is mentioned in the companion to the standings orders, which is the authoritative guide to procedure in the house. The current edition refers, in a paragraph at page 49, to “usual channels” on which the smooth running of the house largely depends. It says that while the usual channels consist of the leaders and whips of the three main political parties, for certain purposes they include the Convenor of the Crossbench Peers too.

I’m now going to talk about the role of the Convenor. The primary role of the Convenor is to act as a conduit of information between his group and the leaders of chief whips of the political parties with whom he meets each week to discuss the arrangement of business and other matters before the house. While he is not formally a member of the usual channels, he is consulted by the other parties on issues where the cross-benchers’ views are sought or need to be represented. He also meets regularly with other office-holders, including the Lord Speaker and the Clerk of the Parliaments to discuss domestic matters. This enables him to feed back to them any issues that the Crossbench Peers may wish to raise.

Le nombre de pairs qui s’assoient sur les banquettes transversales a beaucoup augmenté après l’entrée en vigueur de la *Life Peerages Act 1958*. Contrairement aux pairs nommés par le premier ministre pour occuper les banquettes des partis politiques, les pairs non inscrits sont issus de deux sources. La première est une convention qui permet au premier ministre de nommer à la Chambre un petit nombre de personnes — le maximum actuel est de 10 personnes par législature — qui ont servi la population avec distinction. Ce peut être des secrétaires du Cabinet, d’anciens hauts gradés de l’armée et des services diplomatiques ou d’anciens Présidents de la Chambre des communes, par exemple.

La deuxième est un processus de sélection dirigé par un comité indépendant des nominations à la Chambre des lords. La fonction de ce comité est de recommander des membres du grand public qui seraient aptes, de l’opinion du comité, à apporter une contribution efficace et significative aux travaux de la Chambre des lords et qui ont réalisé des choses importantes dans leur domaine. Le premier ministre ne joue aucun rôle dans le choix de ces personnes.

À cause de l’accroissement du nombre de non-inscrits, une section leur est aussi réservée proche de la barre du côté du gouvernement.

Quant au porte-parole, ce n’est qu’en 1964 que ce rôle est établi. Depuis, le statut et les fonctions du titulaire du poste se sont graduellement élargis au fil des ans. Au départ, il n’y avait pas de processus officiel de nomination, mais la pratique veut maintenant que les porte-paroles soient élus, qu’ils puissent demander un deuxième mandat après deux ans et qu’ils quittent leur poste après quatre ans.

J’ai été élu en juillet 2015 et je suis entré en fonction en octobre. Aucun salaire n’est versé au titulaire de ce poste. Comme bien d’autres choses à la Chambre, c’est un poste qui découle des pratiques et des conventions. Il n’est pas mentionné dans le Règlement, mais il l’est dans le guide explicatif qui accompagne le Règlement et qui constitue l’autorité en matière de procédure à la Chambre. Dans l’édition la plus récente de ce guide, à la page 49, on parle des « instances habituelles » dont dépend en grande partie le fonctionnement harmonieux de la Chambre. Ces « instances habituelles » comprennent les leaders et les whips des trois principaux partis politiques, de même que, dans certains cas, le porte-parole des pairs non inscrits.

Je vais maintenant parler du rôle du porte-parole. Sa principale fonction est d’agir comme canal de transmission de l’information entre son groupe et les leaders et les whips en chef des partis politiques, qu’il rencontre chaque semaine pour discuter des affaires de la Chambre et des autres dossiers dont celle-ci est saisie. Bien qu’il ne fasse pas officiellement partie des « instances habituelles », les autres partis le consultent lorsqu’il importe d’exprimer ou de représenter le point de vue des non-inscrits. Il rencontre aussi régulièrement les autres titulaires de charge, y compris le Président de la Chambre et le greffier des Parlements pour discuter des affaires internes. Cela lui permet d’aborder tout sujet que les pairs non inscrits pourraient souhaiter soulever.

The Convenor chairs a weekly meeting, which all Crossbench Peers are invited to attend. The group hears from guest speakers who include members of the political parties responsible for legislation currently before the house and senior members of staff who can speak about matters involving the way the house is run. This gives the cross-benchers the opportunity to question the speakers directly and for the government and the opposition to present their case to the group.

The Convenor informs the meeting about forthcoming business, when votes are expected and the issues they are expected to raise. In these and all other matters, it is important that he is seen to be wholly impartial. He does not seek to influence the group as a whole or tell its individual members as to how to vote, but he can and does offer guidance to members about how to conduct themselves in the chamber. This can include giving guidance as to how to table amendments and reminding members about the conventions of the house as to the way and the extent to which government business there can be challenged.

The Convenor has a seat on the front of the cross-benches, which he occupies during Question Time and when statements are being made to the house on behalf of the government. His role is to ensure that the cross-benchers have a proportionate opportunity to ask supplementary questions and to assist a member who has relevant expertise to intervene if he or she wishes to do so.

When the Convenor takes part in debates, moves amendments or votes, he does so in a personal capacity, but there are some occasions, such as when tributes are being paid by the party leaders, where he speaks on the group's behalf. There are also ceremonial occasions both inside the chamber and externally at which he represents the group, such as when parliament is being prorogued.

The Convenor represents the group on a number of domestic committees which deal with matters such as procedure, members' privileges and conduct, security and work projects on the parliamentary estate. He also has responsibility for nominating members of the cross-bench group to sit on other committees. The group has among its members people with a wide range of experience and expertise. This extends across the whole range of public, academic and professional life, so the involvement in the work of committees of the Crossbench Peers is important and valuable. The Convenor has a key role in ensuring in discussions with the usual channels that they are deployed to the best advantage in committee work.

Finally, he has a pastoral role to perform. Members of the group may inform him about the state of their health and whether or not they are able to attend. He may offer guidance to members, all of whom are entitled to remain as members of the house for

Le porte-parole organise une rencontre hebdomadaire à laquelle tous les pairs non inscrits sont conviés. Différentes personnes viennent s'adresser au groupe, notamment les membres des partis politiques qui sont responsables des projets de loi à l'étude et des membres du personnel chevronnés qui peuvent expliquer certains aspects du fonctionnement de la Chambre. Ces rencontres donnent aux non-inscrits la chance de poser des questions directement à ces personnes, et au gouvernement et aux partis de l'opposition la possibilité d'exposer leur point de vue au groupe.

Le porte-parole informe le groupe des affaires dont la Chambre sera saisie, du moment de la tenue des votes et des questions relatives à chacun des dossiers. À ces égards comme à tous les autres, il est primordial que le porte-parole maintienne une impartialité absolue. Il ne doit pas chercher à influencer le groupe ou à dire à quiconque comment voter. Il donne toutefois des directives à propos du comportement à observer à la Chambre, de la façon de présenter des amendements et des conventions à respecter quant à la manière d'aborder les affaires du gouvernement.

Le siège du porte-parole est situé dans la première rangée des banquettes transversales. Il occupe son siège lors de la période des questions et lors des déclarations faites à la Chambre au nom du gouvernement. Il doit faire en sorte que les non-inscrits aient la possibilité de poser des questions complémentaires de façon équitable et se doit d'aider tout membre possédant l'expertise pertinente à intervenir s'il le souhaite.

Lorsque le porte-parole prend part aux débats, propose des amendements ou vote, il le fait à titre personnel, mais il peut arriver qu'il parle au nom du groupe, comme lorsque des hommages sont rendus par les leaders des partis. Il représente aussi le groupe lors de cérémonies, tant à l'intérieur de la Chambre qu'à l'extérieur, comme lors de la prorogation du Parlement.

Le porte-parole représente le groupe des non-inscrits au sein d'un certain nombre de comités internes qui traitent, par exemple, de la procédure, des privilèges, de la conduite des membres, de la sécurité et des travaux réalisés dans l'enceinte parlementaire. Il est également responsable de nommer des non-inscrits à d'autres comités. Les non-inscrits comptent dans leurs rangs des membres à l'expérience et à l'expertise variée dans la vie publique, académique et professionnelle. La participation des non-inscrits aux travaux des comités est donc importante et précieuse. Le porte-parole joue un rôle clé pour faire en sorte, en collaboration avec les « instances habituelles » que les non-inscrits participent aux travaux des comités de la façon la plus utile possible.

Enfin, il joue un rôle de guide. Les membres du groupe peuvent l'informer de leur état de santé ou de leur capacité d'être présents ou non. Le porte-parole peut donner des conseils aux membres, qui ont tous le droit de siéger à vie à la Chambre, sur le moment

life, as to when they should take leave of absence or retire. He meets and offers guidance and support to new members on their introduction to the house.

Finally, a word about the private office and funding: the Convenor is supported by a private office. It consists of a private secretary and an executive assistant, who acts as his diary secretary and makes the administrative arrangements for the weekly meeting of the cross-benchers. The private secretary provides oral and written briefings for meetings and assists the Convenor with his responsibilities in providing accommodation and nominating members to sit on select committees. He also supports other members of the cross-bench group with their inquiries and providing them with information. He prepares a weekly notice, which goes to all cross-benchers; it includes a minute of the weekly meeting and draws attention to things of current interest relating to business in the house that they ought to know about. He arranges for the speakers who are to be invited to address the cross-benchers' weekly meeting.

He also sends out briefings or letters from ministers that have been sent to him for circulation to the members of the group and provides members with an advisory note when votes on legislation are expected. The notice gives information about the amendments that are to be debated and the members who will move them. They are intended to provide impartial information to assist members of the group in deciding if and how they wish to vote. These decisions are for each member to take according to their own judgment as the cross-benchers are not whipped.

The Convenor is allocated a small amount of money from a fund provided by the government to help the opposition parties in the House of Lords with their costs. This money is used to pay for the two posts in the private office. There is a small reserve to cover ad hoc expenses, but in practice, it is seldom drawn upon. Items such as security, cleaning, stationery, information technology and communication services are provided by the house without charge as part of the services provided for and shared by all members. A certificate from an independent auditor is provided to confirm that this money has been properly accounted for and used only for parliamentary purposes.

Honourable senators, that completes my introductory statement, and I hope it has been of some help to you.

The Chair: Very interesting. Thank you very much, Lord Hope. We will now go to our senators, commencing with the deputy chair, Senator Joyal.

Senator Joyal: Thank you, Mr. Chair. Thank you, Lord Hope, for accepting our invitation. This will be very helpful in our own reflections and deliberations.

où ils devraient prendre congé ou prendre leur retraite. Il rencontre les nouveaux membres lors de leur arrivée à la Chambre et leur donne des conseils et du soutien.

Enfin, j'aimerais dire quelques mots sur le bureau privé et son financement. Le porte-parole est appuyé dans ses fonctions par un bureau privé. Ce bureau se compose d'un secrétaire particulier et d'un adjoint administratif, qui s'occupe de l'agenda du porte-parole ainsi que des formalités administratives liées aux réunions hebdomadaires des non-inscrits. Le secrétaire particulier présente des renseignements de vive voix et par écrit en vue des réunions et aide le porte-parole à assumer ses responsabilités en nommant les membres des comités spéciaux et en assurant leur hébergement. Il appuie aussi d'autres membres du groupe des non-inscrits en répondant à leurs demandes de renseignements. Il prépare un avis hebdomadaire, qui est envoyé à tous les non-inscrits. Cet avis comprend le compte rendu de la réunion hebdomadaire et souligne les enjeux de l'heure liés aux affaires de la Chambre dont les lords devraient être au courant. Il prend les dispositions nécessaires pour les conférenciers qui sont invités à prendre la parole lors de la réunion hebdomadaire des non-inscrits.

En outre, le secrétaire particulier distribue aux membres du groupe des notes d'information ou des lettres de ministres qui lui ont été envoyées et leur remet un avis lorsqu'un projet de loi doit faire l'objet d'un vote. Cet avis contient des renseignements sur les amendements à débattre et les membres qui les proposeront. Il vise à fournir des renseignements impartiaux aux membres du groupe pour les aider à décider s'ils vont voter ou non et, le cas échéant, de quelle façon. Il appartient à chacun des membres de prendre ces décisions selon leur jugement, puisque les non-inscrits ne sont pas soumis à la discipline de parti.

Le porte-parole reçoit une petite somme à partir d'un fonds fourni par le gouvernement pour aider les partis de l'opposition représentés à la Chambre des lords à assumer leurs coûts. Cet argent sert à payer le salaire des titulaires des deux postes rattachés au bureau privé. Il existe aussi une petite réserve pour assumer des dépenses ponctuelles, mais, dans les faits, elle est rarement utilisée. Les dépenses liées à la sécurité, au nettoyage, à la papeterie, à la technologie de l'information et aux communications sont assumées par la Chambre dans le cadre des services mis en commun pour tous les membres. Un vérificateur indépendant produit un certificat pour confirmer que cet argent a bel et bien été comptabilisé et qu'il n'a été utilisé qu'à des fins parlementaires.

Honorables sénateurs, c'est ainsi que se termine ma déclaration liminaire. J'espère qu'elle vous aura été utile.

Le président : C'était très intéressant. Merci beaucoup, lord Hope. Nous allons maintenant donner la parole aux sénateurs, en commençant par le vice-président du comité, le sénateur Joyal.

Le sénateur Joyal : Merci, monsieur le président. Merci d'avoir accepté notre invitation, lord Hope. Vos observations nous aideront beaucoup dans nos réflexions et nos délibérations.

I listened carefully to your presentation on what your responsibilities are as Convenor. Could you, in a nutshell, explain the main differences between you as Convenor and the leader of one of the three parties that are represented in the House of Lords? In other words, other than the fact that your group is not whipped, what are the other real differences between those two positions?

Lord Hope: Well, the whipping arrangement is actually the crucial difference because I have no authority to tell anybody what to do. I cannot instruct or order any member of the group. What I do is provide information, offer guidance, possibly provide support if it's asked for, but it has to be delivered with a very light touch because, as I say, I have no authority to instruct or do anything by way of, as it were, rebuke if somebody does something with which I disagree. I may have my own views about voting, for example, but I cannot disclose what I think, and it's not for me to criticize any of my group for voting in a way that may differ from me.

I think in a way the name "Convenor" is quite a convenient way of looking at it. I convene the meeting as any convenor of a meeting does. I control the meeting, I suppose, by personality and persuasion, and because I have an elected position, it gives me a certain amount of status. But I differ from the party leaders by not having any kind of firm hand and any sort of arrangement behind me like whipping, which has with it certain sanctions if you fail to obey the whip.

Senator Joyal: You say that you have no hand on your group. According to your presentation, you seem to select the peers who are going to sit on select committees. What are your differences of status from a party leader who might also have the responsibility of selecting the membership of peers on the committees?

Lord Hope: The political parties go about their representation on the committees in a different way from us. I can't speak from my own knowledge exactly how they do it, but there may well be some process of selection amongst the political parties, which depends on the individual's performance and whether or not that person has obeyed the whip.

In our case, we ask every year for invitations. We offer an invitation to our members to fill vacancies that emerge in a rotation system every year, and we then receive the bids by the individual members. Their names are then put before me, and I consult a small group of three, who are my advisors. We then select the people to sit on these committees, based on a number of criteria: first, their relevant expertise; second, whether they have sat on that same committee before; and, third, whether there is somebody who has newly come to the house who ought to be given an opportunity to be on a committee to get some experience at committee work. I'm not interested, I must stress, in the voting record of the individuals. It certainly doesn't enter my books at

J'ai écouté attentivement votre présentation sur les responsabilités qui vous sont imparties en tant que porte-parole. Pourriez-vous résumer les principales différences qui existent entre vos fonctions de porte-parole et celles de leader de l'un des trois partis qui sont représentés à la Chambre des lords? En d'autres mots, outre le fait que votre groupe n'est pas soumis à la discipline de parti, quelles sont les autres différences réelles entre ces deux postes?

Lord Hope : En fait, les mesures liées à la discipline de parti représentent la principale différence, puisque je n'ai pas le pouvoir de dire à qui que ce soit ce qu'il doit faire. Je ne peux pas donner d'instructions ou d'ordres aux membres du groupe. Je peux leur fournir des renseignements, les orienter et peut-être même les appuyer, s'ils le souhaitent. Toutefois, je dois faire tout cela avec délicatesse, car, comme je l'ai dit, je ne suis pas habilité à dire aux membres du groupe quoi faire ou à leur faire des reproches si nous divergeons d'opinions. Par exemple, j'ai droit à mon point de vue quant aux votes, mais je ne peux pas le divulguer ni critiquer des membres de mon groupe parce qu'ils ne votent pas de la même façon que moi.

Je pense que le mot anglais « convenor » traduit bien le sens de mes fonctions. Je convoque les réunions comme le fait tout président de réunion. Je me sers de mes traits de personnalité et de mon pouvoir de persuasion pour présider les réunions et je crois que le fait d'occuper un poste élu me confère un certain prestige. Cependant, mes fonctions sont différentes de celles des leaders de parti parce que je ne dispose d'aucune autorité, comme celle associée à la discipline de parti, laquelle prévoit l'imposition de certaines sanctions aux membres qui refusent d'obéir au whip.

Le sénateur Joyal : Vous dites n'exercer aucune autorité sur les membres de votre groupe. Il me semble que, dans votre présentation, vous avez indiqué que vous choisissiez les pairs qui seront affectés aux comités spéciaux. Quelles sont les différences entre vos fonctions et celles d'un leader de parti à qui il appartient peut-être aussi de choisir les pairs qui seront membres des comités?

Lord Hope : Les partis politiques choisissent les pairs qui les représenteront dans les comités d'une manière différente de la nôtre. Je ne sais pas exactement comment ils s'y prennent, mais il se peut fort bien qu'ils se fient au rendement des pairs et au fait qu'ils obéissent ou non au whip.

En ce qui nous concerne, nous sollicitons chaque année des mises en candidature. Nous invitons nos membres à combler les postes qui deviennent vacants chaque année selon un système de rotation, et les intéressés nous font parvenir leur candidature. Par la suite, on me soumet les noms des candidats, et je consulte un petit groupe de trois personnes, qui sont mes conseillers. Nous choisissons ensuite les candidats qui feront partie des comités en fonction de trois critères. Premièrement, nous évaluons leurs compétences pertinentes. Deuxièmement, nous déterminons s'ils ont déjà été membres du comité en question. Troisièmement, nous déterminons si un nouveau membre de la Chambre des lords devrait avoir l'occasion de faire partie d'un comité afin d'acquérir

all. Obviously, if I'm confronted by somebody who was appointed to a committee and didn't attend regularly, then I might take that into account in deciding whether or not to appoint that member, simply out of fairness to others who want to sit on the committee and will be able to sit more regularly.

Senator Joyal: In other words, it's not the members of your group that vote on who would be invited to sit on the committee. As I understand it, you have a general broad consultation, names are given to you and, with a group of three others, as you have mentioned, the selection is made. In other words, who is going to be finally selected to sit on committees is made under your authority and not under the vote of the group as a whole. Am I right?

Lord Hope: You are absolutely right. You summarized it absolutely correctly, yes.

Senator Joyal: In so selecting, you will take into account, for instance, the attendance record of the person, the diligence that peer would have shown in past memberships of other committees or of that committee in particular, or to any other consideration you might want to look into before making your decision?

Lord Hope: Yes. Some committees are more popular than others. We may get, let's say, 10 bids for a particular committee where there are only two places. I have to exercise some judgment in fairness to people who would like to be on that committee, as opposed to those who have served on it already. I am trying to spread the expertise and give opportunities to people to serve on as many committees as I can. There are other committees that are of a domestic nature and don't have the same popularity. I may have to actually invite people to sit on them because I don't get a bid for them. It's quite a sensitive process, really. That's why I have a little group to advise me. It's certainly not open to the group to vote their own members on to the committees at all.

Senator Joyal: Would you make sure that your group is represented on all the committees, or do you identify a certain number of committees and leave the other committees aside for the other party group to fill? How do you work to make sure that you assume your fair share of work within each and every committee? Some of them, as you have said and as we have experienced, are not always that popular.

Lord Hope: Well, there are conventions about this. The convention is that the cross-benchers will always be represented on every committee. There are some committees on which I sit ex officio. Those are the domestic committees. That is, the Procedure Committee, the Privileges and Conduct

de l'expérience dans les travaux des comités. J'insiste pour dire que je ne tiens pas compte de la façon dont les candidats ont voté par le passé. Cela ne m'intéresse pas du tout. Évidemment, si je reçois la candidature d'une personne qui, par le passé, n'a pas participé régulièrement aux réunions du comité où elle avait été affectée, je pourrais en tenir compte dans ma décision, ne serait-ce que par souci d'équité envers les autres candidats qui souhaiteraient faire partie du même comité et qui pourraient être présents plus souvent.

Le sénateur Joyal : En d'autres mots, ce ne sont pas les membres de votre groupe qui votent pour désigner les personnes invitées à faire partie des comités. Si je comprends bien, vous tenez une vaste consultation générale, vous recevez des noms de candidats, puis, de concert avec un groupe de trois conseillers, comme vous l'avez mentionné, vous faites votre choix. En résumé, c'est sous votre autorité que les candidats sont choisis pour faire partie des comités, et non à la suite du vote de tous les membres du groupe. Est-ce exact?

Lord Hope : Oui, vous avez tout à fait raison. Vous avez très bien résumé la situation.

Le sénateur Joyal : Avant de prendre votre décision, vous allez tenir compte, par exemple, du taux d'assiduité des candidats qui ont fait partie d'autres comités ou du comité en question ou de tout autre facteur qui vous apparaît pertinent?

Lord Hope : Oui. Certains comités sont plus populaires que d'autres. Par exemple, on peut recevoir 10 candidatures pour un comité qui ne compte que deux postes vacants. Je dois faire preuve de jugement et être équitable envers les personnes qui souhaitent être membres de ce comité par rapport à celles qui ont déjà fait partie. J'essaie de bien répartir les compétences et de donner l'occasion aux pairs d'être membres du plus grand nombre de comités possible. Certains comités chargés d'étudier des questions de régie interne ne sont pas aussi prisés que d'autres. Vu le manque d'intérêt à l'égard de ces comités, je dois parfois inviter des personnes à en faire partie. En vérité, il s'agit d'un processus très délicat. C'est pourquoi je peux compter sur un petit groupe de conseillers. Il n'appartient pas du tout au groupe des non-inscrits de désigner leurs pairs qui feront partie des comités.

Le sénateur Joyal : Veillez-vous à ce que votre groupe soit représenté dans tous les comités ou seulement dans certains comités afin que les autres soient réservés aux pairs affiliés à des partis? Comment vous assurez-vous d'obtenir votre juste part de travail dans chaque comité? Comme vous l'avez dit et constaté vous-même, certains comités ne sont pas très populaires.

Lord Hope : Eh bien, il existe des conventions à ce sujet. Selon ces conventions, les non-inscrits doivent toujours être représentés au sein de chacun des comités. Je suis membre d'office de certains comités, qui s'occupent de la régie interne. Il s'agit notamment des comités de la procédure, des privilèges et de l'éthique, ainsi de

Committee, Administration and Works Committee and things of that kind. In most of those committees, there is space for one other, occasionally two other, cross-benchers, simply because that has been well established as the arrangement.

Each year, we have a number of select committees that are appointed to consider issues of current interest. This year we're setting up a committee to consider the future long-term sustainability of our health service. On committees of that kind, there is a recognized division between the various groups: four Conservative, four Labor, two Liberal Democrats and two for the cross-benchers. I then have the responsibility of selecting the two cross-benchers who will sit on that committee. I know that it's going to be a very popular committee because we have a lot of medical people in our group. I have quite a process of trying to be fair between the various medical people and decide which of them should get the choice and which will have to wait until some other occasion.

Senator Joyal: What is the distinction between the cross-benchers per se and the group of others; that is, the 28 peers who are labelled "others" that seem to be nonaligned formally but are not part of your group? Is it because you don't want them in your group, or it is because they have expressed their wish not to be part of your group? How does it function to distinguish between who is a member of the cross-benchers and who is not accepted to be a cross-bencher but is pushed back in the other group?

Lord Hope: I think I should go back to those members who are appointed to the cross-bench group. None of the people appointed by the Prime Minister, the 10 for the parliament and appointed through the selection commission, are nonaligned. They are appointed directly into the cross-bench group.

Now, there are a number of people, for some reason or another, who become disaffected with a political party. There are some, very occasionally, who are selected to perform a function within the administration that requires them to be independent. We have one nonaligned peer, for example, who has been asked to supervise the development of major infrastructure matters in this country. He was a Labour peer but he now sits as a nonaligned peer because he wants to distance himself from a political party. There is room for that.

There are others who have left their political parties and are waiting until I can accept them into the cross-bench group. The practice for me is that I don't accept them into our group until they have made it clear that they have separated themselves completely from their former political party for about a year. We have, I think, three people at the moment who are waiting to join us and are serving their time as nonaligned.

There are others who are nonaligned because we have people who are hereditary peers and simply wish to be nonaligned. They don't want to make a choice; they don't want to join us.

l'administration et des travaux. Au sein de la plupart de ces comités, il y a de la place pour un autre non-inscrit, parfois deux, simplement en raison d'une pratique bien établie.

Chaque année, nous mettons sur pied un certain nombre de comités spéciaux pour étudier des questions d'actualité. Cette année, nous allons créer un comité chargé d'examiner la viabilité à long terme de nos services de santé. Dans les comités de ce genre, les membres sont répartis selon la convention suivante : quatre conservateurs, quatre travaillistes, deux libéraux-démocrates et deux non-inscrits. C'est moi qui aurai la responsabilité de choisir les deux pairs non inscrits qui feront partie de ce comité. Je sais que le nombre de candidats ne manquera pas, car notre groupe compte beaucoup d'intervenants du milieu de la santé. J'aurai la lourde tâche de choisir de manière juste et équitable les membres qui pourront faire partie de ce comité et ceux qui devront attendre que se présente une autre occasion du genre.

Le sénateur Joyal : Quelle est la différence entre les non-inscrits en tant que tels et les membres du groupe des autres lords, c'est-à-dire les 28 pairs qui semblent être non alignés, mais qui ne font pas partie non plus de votre groupe? Sont-ils désignés ainsi parce que vous ne voulez pas qu'ils soient membres de votre groupe ou parce qu'ils ne souhaitent pas en faire partie? Comment faites-vous la distinction entre les non-inscrits et ceux qui ne font pas partie du groupe des non-inscrits et qui se joignent donc au groupe des autres pairs?

Lord Hope : Je pense que je devrais revenir aux membres qui sont nommés dans le groupe des non-inscrits. Aucune des personnes nommées par le premier ministre, c'est-à-dire les 10 personnes nommées par l'entremise de la commission de sélection, ne siège en tant que non-aligné. Elles sont nommées directement au sein du groupe des non-inscrits.

Par ailleurs, un certain nombre de personnes décident de se dissocier d'un parti politique pour une raison ou une autre. Il arrive parfois qu'une personne soit choisie pour assumer des fonctions au sein du gouvernement qui exigent qu'elle soit indépendante. Par exemple, on a demandé à un pair non aligné de superviser l'élaboration d'importants projets d'infrastructure au Royaume-Uni. À l'origine, c'était un pair travailliste, mais, maintenant, il siège en tant que non-aligné parce qu'il souhaite se dissocier du parti politique. Il est possible de faire cela.

D'autres pairs ont quitté leur parti politique et attendent que je les accepte au sein du groupe des non-inscrits. Habituellement, je ne les accepte pas dans notre groupe tant qu'ils n'ont pas montré clairement qu'ils se sont dissociés totalement de leur ancien parti politique depuis environ un an. En ce moment, je pense que trois pairs attendent d'être admis au sein de notre groupe; entre temps, ils siègent en tant que non-alignés.

D'autres siègent comme non-alignés parce qu'ils sont des pairs héréditaires et qu'ils souhaitent simplement être considérés comme des non-alignés. Ils ne veulent pas faire partie d'un groupe en particulier; ils ne souhaitent pas se joindre à nous.

That's a brief description. There is a variety of people who are nonaligned. Some won't remain that for long, because eventually they will be invited to join the cross-benchers. Others may go back to their own political party. Once the reason for being nonaligned has been served, they are free to go back and join their party.

Senator Joyal: Other colleagues will want to exchange with you and seek answers to their questions, so this is my last question. Has it happened that a member of your group has been asked to leave your group for X, Y or Z reason?

Lord Hope: I don't think so. I have not asked anyone to leave the group. We have people who I have to invite to retire, but that is a different thing. There are people who become elderly or infirm for various reasons and the time has come for them not to come because they are really incapable of performing. Leaving aside health reasons, I am not aware of anything of that kind.

It would be a very odd thing for a Convenor to do because, as I said, I have no authority to do that. I would hate to bring somebody before our weekly meeting and have a vote as to whether or not that person should continue. We're a very free and independent body with individual members who are entitled to act according to their own judgment and their own conscience.

There aren't any rules, really, that would justify their removal, although I can say that, on perhaps one or two occasions, I've asked an individual to come to see me so that I can point out to them that there are certain matters that they should take into account in deciding whether to present arguments to the house, and they take my advice.

So if you're thinking about, as it were, correction, I do it by giving advice in private. So far, I'm glad to say my advice has been accepted.

Senator McCoy: Lord Hope, thank you very much for taking this time. I'm pleased to say that we are modelling what we hope to be our new modern Senate. We have the chair, who is a member of a political caucus, one of them; the vice-chair, who is a member of another political caucus; and I, who has sat as an independent from the time I was first appointed. We're all very interested in how we might continue to evolve. As always, we look to the House of Lords. Although we have never been identical to the House of Lords, you have always inspired us, so we're very pleased to have the benefit of your experience today.

I do have a couple of questions and maybe some supplementaries to that. There has been a view put forward in this committee — I'll paraphrase it, and I may not get all the

Il s'agit là d'une brève description de la situation. Diverses personnes siègent en tant que non-alignées. Certaines ne le feront pas longtemps, car, tôt ou tard, elles seront invitées à faire partie du groupe des non-inscrits. D'autres pourraient rejoindre leur parti politique d'origine. Une fois qu'elles ont cessé de remplir les fonctions pour lesquelles elles étaient devenues non-alignées, elles sont libres de rejoindre leur parti politique d'origine.

Le sénateur Joyal : J'en suis maintenant à ma dernière question, car mes collègues souhaiteront sûrement échanger avec vous et vous poser d'autres questions. A-t-on déjà demandé à un membre de votre groupe de le quitter pour une raison ou une autre?

Lord Hope : Je ne pense pas. Je n'ai jamais demandé à quelqu'un de quitter le groupe. J'ai déjà demandé à des gens de prendre leur retraite, mais ce n'est pas la même chose. Certains ne peuvent vraiment plus remplir leurs fonctions en raison de leur âge avancé ou de leur infirmité. Je ne pense pas que des membres aient dû quitter notre groupe pour des raisons autres que celles liées à leur état de santé.

Il serait très inhabituel que le porte-parole agisse ainsi, car, comme je l'ai déjà dit, il ne dispose pas de l'autorité requise pour ce faire. À l'occasion de notre réunion hebdomadaire, je ne voudrais surtout pas être obligé de demander aux membres de notre groupe de voter pour le maintien ou le renvoi d'un de leurs collègues. Nous formons un groupe libre et indépendant, dont chacun des membres est autorisé à agir selon son jugement et sa conscience.

Il n'existe pas vraiment de règles justifiant le renvoi de membres de notre groupe. Toutefois, je dois signaler que, à une ou deux reprises, j'ai demandé à un membre de venir me voir afin de lui rappeler qu'il devrait tenir compte de certaines choses avant de décider de présenter ses arguments à la Chambre; ces personnes ont suivi mes conseils.

On peut donc dire que je donne des conseils en privé sur des choses qu'il convient de corriger. Je suis heureux de dire que, jusqu'ici, mes conseils ont toujours été acceptés.

La sénatrice McCoy : Lord Hope, merci beaucoup d'avoir pris le temps d'être ici aujourd'hui. Je suis heureuse de dire que nous sommes en voie de tracer la voie de ce qui, nous l'espérons, sera notre Sénat nouveau et moderne. Le président de notre comité est membre d'un des caucus politiques du pays, tandis que le vice-président fait partie d'un caucus politique différent. Quant à moi, je siège en tant que sénatrice indépendante depuis ma nomination à la Chambre haute. Nous nous intéressons tous vivement à la façon dont le Sénat pourrait continuer d'évoluer. Comme toujours, nous nous tournons vers la Chambre des lords. Le Sénat du Canada n'a jamais été identique à la Chambre des lords, mais vous avez toujours constitué une source d'inspiration pour nous. C'est pourquoi nous sommes très heureux de pouvoir tirer profit de votre expérience aujourd'hui.

J'aimerais vous poser deux questions, puis, peut-être, quelques questions complémentaires. Selon un point de vue présenté devant ce comité — je vais le paraphraser, et il se peut que j'oublie

elements of the view quite the same — to the effect that if we had, eventually, 105 independent senators, or even a large group of independent senators in the Canadian Senate, we would have chaos. We would have a disorganized group. They have been referred to by some as “loose fish,” which is a term that our very first Prime Minister used, actually, to describe members of Parliament who were not aligned with a political party, or even loose cannons.

What is your experience with the other 177 cross-benchers with whom you associate?

Lord Hope: Well, we compose approximately 20 per cent of the House. It used to be slightly bigger than that. Somebody told me the other day it was about 28 per cent. It is now established that 20 per cent is the established proportion.

That means that the political parties make up the remaining 80 per cent, so there is a stability, in a sense, through the political parties. There will be a ruling party, the Conservative Party, which actually doesn't have a majority in the House at the moment, and then there are the two opposition parties, Labour and the Liberal Democrats.

Of course, if the cross-bench group composed 80 per cent of the house, it would be an entirely different feeling from what it is today, but as it is, because we are a relatively small part of the house, you don't have that kind of instability.

It is interesting — and the party leaders pay very close attention to it — to see how the cross-benchers vote when issues come up, particularly very sensitive issues. Of course, the government party would like the cross-benchers to vote in their favour. If they did, the government plus the cross-benchers could still be out-voted by Labour and the Liberal democrats if they chose to join together.

Although you mentioned the number of 178, in fact, the daily attendance is nothing like that. Out of the approximately 830 total in the House, the daily attendance is rarely more than 500. In our group, we're lucky if we get more than about 70 to 80, something of that kind, because our members have outside interests and are not required to be there every day.

The voting of the cross-benchers is interesting but, under the current state of affairs, they don't really hold the balance of power. There was a time, under the previous administration, when they came close to that, and the cross-bench group's vote made a great deal of difference. But I don't think we're quite in that position today.

certain éléments —, si, un jour, le Sénat du Canada comptait 105 sénateurs indépendants, voire un grand nombre de sénateurs indépendants, la situation serait chaotique. Le groupe serait désorganisé. Certains ont qualifié les membres de ce groupe de « poissons flottants » — une expression utilisée par notre tout premier premier ministre pour décrire les députés qui n'étaient pas affiliés à un parti politique —, voire de francs-tireurs.

Pourriez-vous nous parler de votre expérience avec les 177 pairs non inscrits qui font partie de votre groupe?

Lord Hope : Eh bien, notre groupe représente environ 20 p. 100 de la Chambre des lords. Autrefois, ce pourcentage était légèrement plus élevé. Quelqu'un m'a dit l'autre jour que c'était environ 28 p. 100. La proportion convenue est maintenant de 20 p. 100.

Par conséquent, les pairs affiliés à des partis politiques représentent les autres lords, soit 80 p. 100. Dans une certaine mesure, les partis politiques assurent une stabilité à la Chambre des lords. Il y a le parti au pouvoir, soit le Parti conservateur, qui, en fait, n'est pas majoritaire à la Chambre des communes en ce moment, puis les deux partis de l'opposition, le Parti travailliste et le Parti libéral-démocrate.

Évidemment, la situation serait totalement différente si le groupe des non-inscrits représentait 80 p. 100 de la Chambre. Toutefois, comme notre groupe constitue un pourcentage relativement restreint de la Chambre, la situation n'est pas instable.

Il est intéressant — et les chefs de parti s'y intéressent vivement — de noter la façon dont votent les non-inscrits lorsqu'ils sont saisis de certaines questions, en particulier celles de nature très délicate. Évidemment, le parti au pouvoir souhaiterait que les non-inscrits votent comme lui. Toutefois, s'ils décidaient de s'allier, les pairs travaillistes et libéraux-démocrates réussiraient à imposer leur volonté aux pairs ministériels et non inscrits, car ils sont plus nombreux qu'eux.

Vous avez dit qu'il y avait 178 pairs non inscrits, mais, en réalité, ils sont loin d'être tous présents tous les jours. Il est rare que plus de 500 lords soient présents à la Chambre, alors qu'ils sont environ 830 au total. Nous sommes chanceux lorsque 70 ou 80 membres de notre groupe sont présents, car ils ont des occupations à l'extérieur de la Chambre et ne sont pas tenus d'y aller tous les jours.

Il est intéressant de noter le résultat du vote des non-inscrits, mais, dans le contexte actuel, ils ne détiennent pas vraiment l'équilibre du pouvoir. Sous l'ancien gouvernement, toutefois, le vote des non-inscrits avait une très grande incidence, mais je ne crois pas que ce soit le cas aujourd'hui.

Senator McCoy: It does sound a different dynamic entirely, and that is of interest. It seems to me you have the benefit of at least four caucuses or four groups so that no one group has a majority that can steamroll over the entire house. Is that correct?

Lord Hope: That's right. That is absolutely so, yes. A good deal depends on alliances. What tends to happen at the moment is that if Labour and the Liberal Democrats join together, they will attract some of the cross-benchers as well, but it doesn't make any great difference because Labour plus Liberal Democrats outnumber the Conservatives. So the Conservatives will lose if Labour and Liberal Democrats are determined to push something through against the government's wishes and they join together.

Now, the Labour Party can't do it on its own if the Liberal Democrats don't join them. That is equally true, in fact, even more so, for the Liberal Democrats, who are the smaller opposition party. Unless they can persuade Labour to join them, they won't carry the vote either.

But the cross-benchers aren't in that position. We're not putting forward a group view at all, although individual members of the group may propose amendments and they would be strengthened if the amendment they're putting forward is one that one of the opposition parties, or preferably both, will support. We have a bill going through the house today where I know the government are going to lose on a cross-bench amendment that is being supported by Labour and Liberal Democrats, but that doesn't always happen for cross-bench amendments. Sometimes they don't have any political support, in which case they move the amendment and it may have a persuasive value because the government will listen to the argument, but we wouldn't vote on it because we don't have enough of a body to vote on something that is of interest only to ourselves.

Senator McCoy: I think there is a critical difference — and we can talk amongst ourselves about that, but just to say it out loud — between your chamber and ours. We have 105, of course. That's not so much, with a cap on it, but we have a duty to attend. We are penalized if we do not attend the Senate when Parliament is in session, and that, I think, also sets up another dynamic. That's a comment.

I have another question, if I may, and that is about your relationship with the government leader, who we're now calling Government Representative in the Senate. I take it he or she is not a member of your caucus.

La sénatrice McCoy : La dynamique semble en effet totalement différente, ce qui est intéressant. Il me semble que la Chambre des lords compte au moins quatre caucus ou groupes différents. Par conséquent, aucun groupe n'est majoritaire et ne peut imposer unilatéralement ses vues à l'ensemble de la Chambre. Est-ce exact?

Lord Hope : C'est exact. En effet, c'est tout à fait la situation actuelle. Les alliances jouent un rôle crucial. En ce moment, lorsque les travaillistes et les libéraux-démocrates décident de s'allier, ils réussissent à attirer certains non-inscrits, mais cela ne change pas grand-chose, car, de toute manière, les travaillistes et les libéraux-démocrates sont plus nombreux que les conservateurs. Par conséquent, les travaillistes et les libéraux-démocrates peuvent, s'ils sont déterminés à le faire et s'ils décident de s'allier, imposer leurs vues aux conservateurs malgré l'opposition du gouvernement.

Or, les travaillistes ne peuvent pas remporter le vote s'ils n'obtiennent pas l'appui des libéraux-démocrates. En fait, c'est encore plus vrai dans le cas des libéraux-démocrates, qui représentent le plus petit des partis de l'opposition. À moins de convaincre les travaillistes de les appuyer, ils ne peuvent pas non plus remporter le vote.

Toutefois, les non-inscrits ne se trouvent pas dans cette situation. En tant que groupe, nous ne parlons pas du tout d'une seule voix. Les membres de notre groupe peuvent proposer des amendements, lesquels ont plus de poids si un parti de l'opposition les appuie ou, mieux encore, si les deux partis de l'opposition les acceptent. Je sais que, aujourd'hui, le gouvernement va perdre un vote sur un amendement à un projet de loi proposé par un non-inscrit, puisque les travaillistes et les libéraux-démocrates vont appuyer celui-ci. Cependant, ce n'est pas toujours ce qui se produit dans le cas des amendements proposés par des non-inscrits. Parfois, ils ne reçoivent l'appui d'aucun parti politique. Nous proposons tout de même des amendements, car, en obligeant le gouvernement à en prendre connaissance, ils peuvent exercer sur lui une certaine influence. Toutefois, nous ne votons pas sur ces amendements, puisque notre groupe n'est pas assez important pour se prononcer sur une question qui n'intéresse personne d'autre.

La sénatrice McCoy : Je pense qu'il existe une différence essentielle — nous pouvons en parler entre nous, mais je tiens à le dire publiquement — entre la Chambre des lords et le Sénat canadien. Le Sénat canadien compte 105 membres. Ce n'est pas beaucoup, mais c'est la limite actuelle. Nous sommes obligés d'assister aux séances du Sénat lorsque le Parlement siège, à défaut de quoi nous sommes pénalisés. Je pense que cette situation nous place dans une dynamique différente de la vôtre. C'est simplement un commentaire de ma part.

Si vous le permettez, j'aimerais vous poser une autre question. Elle porte sur votre relation avec le leader du gouvernement, que nous appelons maintenant ici le représentant du gouvernement au Sénat. J'imagine qu'il ne s'agit pas d'un membre de votre caucus.

Lord Hope: Not our group, certainly not. The arrangement is that there is, of course, a government leader. The government group has a leader, as the opposition parties do, and they are my equivalents in their own groups, but, in addition to that, each of the government departments has one or possibly two ministers who sit on the front bench and represent their departments.

Today, for example, was a typical day at Question Time when we had half an hour of questions, four questions, 10 minutes approximately per question. Each of the questions was addressed to a different department, and a minister from that department had to answer the questions and face supplementary questions across the house.

We depend on the government to provide the ministers, who are all members of the House of Lords, some of whom were appointed, indeed, to represent the government for that very purpose, and they are there. They are distinct from the groupings. They represent the government departments, and they are, of course, members of the government group. They're not leaders of the group. That's a separate position.

Senator McCoy: I take it you go to considerable lengths to ensure that there is this independence. You go to considerable lengths to ensure that your group maintains a certain independence from political association.

Lord Hope: I do, myself. I can't say that all my members are without any political views whatever. I think some of them have views. They prefer to sit on the cross-benches because it means that they're perfectly free to express their views either way whenever they want, but some of them I think you could pinpoint as being more left wing than others and others more right wing than others. For some of them, I can predict the way they're going to vote. But it's not for me to criticize them, and it's certainly not for me to express my views in the hope that I might influence them.

Perhaps I should add in relation to an observation you made earlier that none of us are salaried in the House of Lords except one or two individuals. We're paid a daily allowance if we turn up, a small daily allowance; but other than that, there's no obligation to attend if you're a cross-bencher. If you're a member of a party, you are under an obligation to answer the whip. The parties, in times of high political drama, go to great lengths to bring their people in. I dare say there's a certain amount of acrimony if they fail to answer the whip and don't appear.

It is a rather different dimension for members of parties because they really may be ordered to come back from whatever it is they are doing to get into the house for the vote; whereas with cross-benchers, we don't do that. We vote if we want to and turn up when we want to, but no one is going to criticize you for not doing so.

Lord Hope : Non, il ne fait certainement pas partie de notre groupe. Évidemment, il se trouve un leader du gouvernement à la Chambre des lords. Le groupe des lords ministériels compte un leader, tout comme d'ailleurs les partis de l'opposition. Ces personnes sont mes homologues au sein de leur groupe respectif et, de surcroît, chacun des ministères compte un ou deux ministres qui siègent dans la première rangée.

Aujourd'hui, par exemple, nous avons eu une période des questions tout à fait typique, c'est-à-dire environ une demi-heure de questions, soit quatre questions d'approximativement 10 minutes. Chaque question s'adressait à un ministère différent; un ministre devait répondre à la question principale et aux questions complémentaires posées par la Chambre.

Les ministres, qui sont tous membres de la Chambre des lords, viennent des rangs du gouvernement. Certaines personnes sont nommées pour représenter le gouvernement. Elles ne font pas partie des regroupements. Ces gens représentent les ministères et ils sont bien entendu membres du groupe gouvernemental. Ils n'en sont toutefois pas les leaders. C'est un poste distinct.

La sénatrice McCoy : Je suppose que vous faites des efforts considérables pour garantir l'indépendance. Vous ne ménagez pas vos efforts pour faire en sorte que votre groupe reste indépendant de toute association politique.

Lord Hope : Je m'en assure en ce qui me concerne, moi. Mais je ne peux pas prétendre que tous mes membres sont apolitiques. Je pense que certains ont des opinions. Ils préfèrent siéger sur les banquettes transversales pour être parfaitement libres d'exprimer un point de vue ou un autre quand bon leur semble, mais certains sont certainement plus à gauche et d'autres plus à droite. Je suis en mesure de prédire dans quel sens certaines personnes voteront. Toutefois, je ne suis pas là pour les critiquer et il ne m'appartient certainement pas d'exprimer mes vues dans l'espoir de les influencer.

En réaction à une observation que vous avez faite tout à l'heure, je devrais préciser que, à l'exception d'une ou deux personnes, les membres de la Chambre des lords ne sont pas rémunérés. Nous touchons une allocation quotidienne — une petite allocation quotidienne — si nous nous présentons à la Chambre. Outre cela, aucune mesure n'est appliquée pour obliger un non-inscrit à être présent. Les membres des partis sont obligés d'obéir à leur whip. Lorsque des drames politiques se jouent, les partis se donnent bien du mal pour assurer la présence de leurs membres. J'irais jusqu'à dire que les gens qui refusent d'obéir à leur whip et ne font pas acte de présence s'exposent à une certaine acrimonie.

La dynamique n'est pas la même pour les membres des partis, car on peut leur ordonner d'interrompre leurs activités et de revenir à la Chambre pour un vote. Il n'en va pas de même pour les pairs non inscrits. Nous votons si nous le voulons bien et nous nous présentons quand bon nous semble, et personne ne va nous critiquer si nous ne le faisons pas.

Senator Eggleton: Lord Hope, I had the pleasure of having a meeting with you in your office this past December when I was in London over the holiday period. I thank you very much for that and again for today.

I have a couple of questions. Are there members of the cross-bench group who belong to political parties although not subject to the whip, obviously, or alternatively, who would form subgroups based on common beliefs or values?

Lord Hope: None are members of a political party, as far as I'm aware. That is a *sine qua non*. It's a given that they're independent of the parties. That is demonstrated by the fact that those who have come from a political party have to satisfy me that they are no longer supporters of the party, do not fund the party in any way and have not been sitting and discussing party affairs with the party. "Independence" means what it says. That is clearly so.

As for groups within the cross-benchers, there are associations in the sense that we have a number of medical people who tend to group together on medical issues, we have a number of people with military backgrounds who tend to gather together for that, but we don't have caucuses in the sense that I can detect.

There's a certain amount of grouping around a bill. For example, respecting the bill I was talking about today, there are three cross-benchers who are very experienced in housing matters, which the bill is about. They do tend to join together because they're consulting each other as to whether one would like to press an amendment, whether the wording of the amendment is all right or whether they would join with him in presenting the argument and so on. You can have a little grouping for a particular measure, amendment or bill, but there isn't a long-term relationship of that kind. We all value our independence, actually, so that we sit as free-thinking individuals.

Senator Eggleton: When we met, I told you about our current government, the new government in the House of Commons. In our system, the prime minister makes appointments or gives advice to the Governor General, who represents the Queen, as to what appointments should be made — all of them. Prime Minister Trudeau has determined that he wants more independent senators — less partisanship on the part of senators, and is intent upon appointing such people. In fact, we recently had some who were appointed in that category, and all sit as independents.

At the rate we're going with retirements, because the compulsory Senate retirement age is 75, the independents could be the largest group within a year or so. Certainly extending down through the line, at some point in time, if that system continues, everybody in the Senate could be independent.

If that kind of proposition were possible for the House of Lords, would it be workable, or is it better to have the kind of combination you have now, with some people appointed from the

Le sénateur Eggleton : Lord Hope, j'ai eu le plaisir de vous rencontrer à votre bureau en décembre dernier alors que je me trouvais à Londres pour les Fêtes. Je vous remercie de m'avoir reçu à ce moment-là et de comparaître devant nous aujourd'hui.

J'ai quelques questions à vous poser. Parmi le regroupement des non-inscrits, y a-t-il des gens qui sont affiliés à un parti politique sans être assujettis au whip, bien entendu, ou encore qui forment des sous-groupes fondés sur des convictions ou des valeurs communes?

Lord Hope : Aucun non-inscrit n'est membre d'un parti politique, à ce que je sache. C'est une condition *sine qua non*. Ils sont indépendants des partis; c'est un fait acquis. Les non-inscrits qui ont déjà été affiliés à un parti politique doivent me convaincre qu'ils n'appuient plus ce parti, qu'ils ne le financent d'aucune façon et qu'ils ne prennent pas part à des discussions avec le parti au sujet de ses affaires. L'indépendance n'est pas un vain mot. C'est clair.

Pour ce qui est de groupes au sein des non-inscrits, il y a des associations en ce sens que certaines personnes ayant des compétences médicales se regroupent pour examiner les questions qui se rapportent à la médecine, que des gens ayant travaillé dans le domaine militaire se réunissent, et ainsi de suite. Mais je ne détecte pas de caucus à proprement parler.

Des personnes peuvent s'associer dans le contexte d'un projet de loi. Par exemple, le projet de loi dont j'ai parlé aujourd'hui traite du logement. Or, nous avons trois pairs non inscrits qui ont beaucoup d'expérience dans le domaine. Ils se consultent pour savoir si l'un d'eux va présenter un amendement, si le libellé de l'amendement convient et s'ils devraient se joindre au motionnaire pour l'aider à défendre son point de vue. Les gens peuvent se réunir en petits groupes relativement à une mesure, à un amendement ou à un projet de loi, mais il ne s'agit nullement d'une relation à long terme. Nous chérissons tous notre indépendance et nous voulons jouir d'une liberté de pensée.

Le sénateur Eggleton : Lorsque nous nous sommes rencontrés, je vous ai parlé du gouvernement canadien actuel, du nouveau gouvernement à la Chambre des communes. Dans notre système, c'est le premier ministre qui fait les nominations ou qui conseille le gouverneur général, le représentant de la reine, quant aux nominations à faire — chacune d'entre elles. Le premier ministre Trudeau a décidé qu'il voulait davantage de sénateurs indépendants pour réduire la partisanerie au Sénat. Il a l'intention de nommer des indépendants. Un certain nombre de personnes ont été nommées récemment dans le cadre de ce processus et elles siègent toutes à titres de sénateurs indépendants.

Au rythme où les sénateurs partent à la retraite — car l'âge obligatoire de la retraite au Sénat est fixé à 75 ans —, les indépendants pourraient représenter le groupe le plus nombreux d'ici un an ou deux. À terme, si le système actuel est maintenu, tous les membres du Sénat pourraient bien être indépendants.

Si pareille idée était envisageable à la Chambre des lords, est-ce que cela fonctionnerait? Ou vaut-il mieux avoir le mélange que vous avez actuellement, c'est-à-dire des membres nommés qui

Conservatives, some from the Liberal Democrats, some from Labour, perhaps some other minor parties, and I know the Bishops are there too, and then the cross-benchers? Is such a mix better than going to a completely independent system, or could either of them be handled?

Lord Hope: Well, it's difficult for me to comment on that from experience because we don't have that kind of experience. I suppose the closest analogy would be in the days of the hereditary peers. Most of the hereditary peers were people who had landed estates and a great deal of money and so on. I suppose by nature they tended to be Conservative. Not all of them wanted to join the Conservative Party, and not all of them by any means wanted to take a whip and be told when to turn up. To that extent, the house was rather more, shall I say, unpredictable in what it was going to do than it is today when the party groupings are much more closely supervised and controlled.

Our system really isn't equipped to deal with the situation that you described where the cross-benchers outgrow the political parties. There's no way in which the Prime Minister here would allow that to happen. His patronage is exercised largely in favour of trying to maintain his own party's majority, which is a process that is quite difficult to achieve, because of the numbers in the opposition benches, without making the house absurdly large.

It isn't a situation that we could envisage ever happening in the House of Lords because of the political need. The reason really is that between the two houses, the government relies on the House of Lords a great deal to get its business through. The House of Commons doesn't scrutinize legislation to the extent that we do. A great deal of our work in considering proposed legislation is actually detailed scrutiny, and it is important for a government to have as great a majority as it possibly can and win the votes, if it comes to that, on the detailed amendments to legislation. If they lose, it goes back to the House of Commons, and then the House of Commons will support the government line. It then comes back to the House of Lords, and there is a sort of ping-pong arrangement until eventually the House of Lords gives way.

The government has got to get its business through, which is why it relies on having political people in the house who can be relied upon to support the government's business and vote accordingly.

Senator Eggleton: I'd say that I certainly agree with your assessment of scrutiny with respect to the upper house here in Canada. I think that's one of the strengths that we provide in the system.

My final question is one that I believe you've already answered, but I want to confirm that that is the case. Because peers do not get paid other than an attendance allowance, they have other occupations in many cases and no compulsion for attendance. However, do you not at any time as Convenor exercise any attempt to persuade people to attend? If somebody doesn't attend

sont conservateurs, d'autres libéraux-démocrates, d'autres travaillistes, d'autres appartenant à des partis mineurs, ainsi que les évêques et les non-inscrits? Une telle combinaison est-elle préférable à un système entièrement indépendant, ou les deux façons de faire sont-elles viables?

Lord Hope : Eh bien, il m'est difficile de répondre étant donné que nous ne vivons pas ce que vous vivez. J'imagine que la meilleure analogie serait l'époque des pairs héréditaires. La plupart avait des propriétés terriennes et beaucoup d'argent. Je présume qu'ils étaient par nature conservateurs. Or, ce n'est pas tout le monde qui voulait se joindre au Parti conservateur, être assujéti à un whip et se faire dire quand se présenter à la Chambre. À cette époque, la Chambre était, disons, plus imprévisible qu'elle ne l'est actuellement. Les groupes des partis sont soumis à une supervision et à un contrôle beaucoup plus grands.

Notre système n'est pas vraiment conçu pour faire face à une situation comme celle que vous décrivez, où les non-inscrits surpasseraient en nombre les membres de partis politiques. Jamais le premier ministre ne laisserait cela arriver. Ses nominations partisans visent principalement à maintenir son propre parti en position majoritaire, ce qui s'avère assez difficile, étant donné le nombre de membres de l'opposition, sans aboutir à une Chambre aux proportions ridicules.

C'est une situation que nous n'envisagerions jamais à la Chambre des lords en raison des impératifs politiques. La raison en est que le gouvernement compte énormément sur la Chambre des lords pour faire adopter ses mesures. La Chambre des communes n'étudie pas les projets de loi de manière aussi approfondie que nous. Une grande partie de notre travail d'examen des propositions législatives consiste à réaliser des études minutieuses. Il est donc important pour le gouvernement d'avoir la majorité la plus vaste possible afin de remporter les votes, le cas échéant, sur les amendements détaillés aux projets de loi. Si le gouvernement perd un vote, la mesure législative est renvoyée à la Chambre des communes, laquelle appuiera la position du gouvernement. Puis, la mesure revient à la Chambre des lords, et il s'ensuit tout une partie de ping-pong jusqu'à ce que la Chambre des lords cède.

Le gouvernement doit pouvoir faire adopter ses mesures législatives. C'est pourquoi il veut pouvoir compter sur des membres de son parti politique pour appuyer ses mesures et voter comme il se doit.

Le sénateur Eggleton : L'évaluation que vous faites du rôle d'examen de la Chambre haute cadre tout à fait avec la situation au Canada. Je pense que c'est l'une de nos forces.

Je crois que vous avez déjà répondu à ma dernière question, mais je veux juste confirmer que c'est le cas. Étant donné que les pairs ne sont pas rémunérés et ne reçoivent qu'une allocation de présence, nombreux sont ceux qui ont d'autres occupations. Rien ne les oblige à être présents. En tant que porte-parole, vous arrive-t-il d'essayer de persuader les gens de se présenter à la

for several months, will you remind them that they do have some obligation, in spite of their other employment, to come to the House of Lords?

Lord Hope: There are two respects in which it would be of concern to me if they didn't attend, the first of which I've already mentioned. If I ask somebody to sit on a committee, in particular one of the very popular committees, and then I find that the individual, of the ten meetings held, attended only two, I would feel very displeased with that individual. I would probably catch up quickly with him or her and say that it's not fair to the others for them to be a member of this committee when there are others who want to attend more regularly. They either change your ways or, when the next round of committees comes along, they won't be appointed. I can do that.

The other is a different thing. When people don't attend and you find that their performance level has dropped to, let's say, 2 days out of 150 days or whatever available days there might be, it comes to the attention of the Clerk of the Parliaments. We're increasingly developing a system of persuading people that, if their attendance is as low as that, they should retire. Failing that, they will suffer sanctions that will simply exclude them from membership.

If you retire, you get the benefit of being able to come and use the library, dining room and so on, although you can't sit in the chamber, but if you're excluded altogether, you lose everything. I have been persuading a number of people whose attendance record has been very low indeed that the time has come for them to retire, and I'm glad to say that some of them are doing that.

I don't maintain a record of attendance. There are some people who, for very good reasons, can come only occasionally, and usually they come when there is something of interest or they have some real expertise to contribute. They will come for that. They organize their affairs so that, if there's that kind of business, they will be there. That's one of the reasons why we circulate information to members to tell them what the business is and alert them to what is going on. If they are busy, they can make arrangements to be there. It may mean over the course of the year the attendance rate is quite low, but they've been there for all the items of interest to them, which is what really matters to me.

[*Translation*]

Senator Carignan: I have also had the opportunity to meet with you over the past few weeks, and I thank you for welcoming me and sharing your wise counsel.

I'd like to ask you a few questions about representation. During my visit, I met the Leader of the House of Lords, and I gather that there's a convention regarding the representation of cross-benchers. Parliamentarians arrange it so that about 20 per cent of the representatives are cross-benchers, and the rest of the House is composed of political party representatives

Chambre? Si une personne ne fait pas acte de présence durant des mois, lui rappelez-vous qu'elle a l'obligation, en dépit de son autre emploi, de siéger à la Chambre des lords?

Lord Hope : Un manque d'assiduité me préoccupe à deux égards, et j'ai déjà mentionné la première raison. Si je demandais à quelqu'un de siéger à un comité, notamment l'un des comités extrêmement populaires, et que je constatais que cette personne n'a participé qu'à deux séances sur dix, je serais très mécontent. Je m'empresserais sans doute de lui faire savoir que ce n'est pas juste qu'il ou elle soit membre du comité alors que d'autres veulent assurer une présence régulière. J'exigerais un changement d'attitude sans quoi, à la prochaine ronde de nominations aux comités, la personne serait écartée. C'est quelque chose que je peux faire.

L'autre raison est différente. Si une personne néglige de se présenter et que son taux d'assiduité dégringole pour atteindre, disons, 2 jours sur 150 — ou peu importe le nombre total de jours —, le greffier des Parlements s'en rend compte. De plus en plus, nous essayons de persuader les gens qui manquent d'assiduité de prendre leur retraite. Autrement, ils s'exposent à des sanctions qui consistent en une exclusion.

Quiconque prend sa retraite garde le privilège d'entrer au Parlement, d'utiliser la bibliothèque, la salle à manger et ainsi de suite, même s'il ne peut pas siéger à la Chambre, mais l'exclusion s'accompagne de la perte de ce privilège. J'ai tâché de convaincre un certain nombre de personnes ayant un très faible taux d'assiduité que l'heure de la retraite avait sonné pour elles et je suis heureux de dire que quelques-unes ont décidé de partir à la retraite.

Je ne garde pas un registre des présences. Il y a des membres qui, pour d'excellentes raisons, ne viennent qu'occasionnellement; ils se présentent habituellement lorsqu'un débat les intéresse ou qu'ils veulent faire profiter la Chambre de leur expertise dans un domaine. Ils viennent pour cela. Ils organisent leur emploi du temps de manière à venir siéger dans de tels cas. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous diffusons de l'information aux membres au sujet des affaires qui seront étudiées. S'ils sont occupés, ils peuvent prendre des dispositions pour venir à la Chambre. Il se peut que leur taux de présence pour l'année soit assez faible, mais qu'ils soient venus participer aux travaux qui les intéressent. Voilà ce qui importe à mes yeux.

[*Français*]

Le sénateur Carignan : J'ai également eu la chance de vous rencontrer au cours des dernières semaines, et je vous remercie de votre accueil et de vos bons conseils.

J'aimerais vous poser quelques questions en ce qui a trait à la représentation. Lors de ma visite, j'ai rencontré la leader du gouvernement à la Chambre des lords, et j'ai cru comprendre qu'il existait une convention concernant la représentation des pairs non inscrits. Les parlementaires s'entendent afin qu'environ 20 p. 100 de la représentation soit assumée par des pairs non

because the Prime Minister has the power to appoint an unlimited number of lords. Can you tell us more about how appointments work and proportional representation?

[English]

Lord Hope: The Prime Minister has a certain function in relation to the cross-benchers who, as you say, by convention are approximately 20 per cent of the house. I've explained already that he, by convention, can appoint a small number — currently ten in the life of a Parliament, which is five years — selected from people of great distinction who have served the country as cabinet secretaries or military leaders and so on.

He has no function of appointment in relation to the other cross-bench peers who are appointed by an independent commission. What he does have a function of is appointing the people to sit on the political groups, and he does this, I imagine, by discussion with the usual channels.

His aim is to try to restore a majority for the Conservative group. We've gone through a long period of Labour government, and we've also gone through a coalition period where the Liberal Democrats played a part in government. The Labour and government benches have been filled with a number of appointments by the Prime Minister for political reasons, and for him to restore the balance in the Conservative Party is a fairly slow process, but he is continuing to do that.

The appointments to the political parties are all dependent upon him and his own judgment about the political balance between the parties and the opportunity that he has to appoint more people.

We have no upper limit on the membership of the House. There is no numerical limit on the number of people he can appoint, which is a matter of some concern to everybody because the House of Lords is growing and growing and growing: We used to be 600, but we're now 800 and growing. The difficulty is: When is the Prime Minister going to be stopped from appointing more people because he wants to increase his membership in the House?

I hope that gives you some flavour of the appointment system. It's very uncontrolled, and there are no rules written down in statute. It's a matter of judgment for the Prime Minister as to how he goes about his function.

[Translation]

Senator Carignan: My next questions are about budgets. You mentioned the budget available to you as Convenor to support your office. Can you tell us more about the sums allocated to you? For example, do cross-benchers have additional allowances for research like those in caucus do? My understanding is that the caucuses of the various parties, such as the opposition caucus, the government caucus, and the

inscrits, et le reste de la Chambre est composée de représentants de partis politiques, grâce au pouvoir du premier ministre de nommer une quantité illimitée de lords. Pouvez-vous nous instruire davantage sur le fonctionnement des nominations et de la représentation proportionnelle?

[Traduction]

Lord Hope : Le premier ministre joue un certain rôle relativement aux pairs non inscrits, lesquels, comme vous le dites, représentent environ 20 p. 100 de la Chambre, selon la convention. Comme je l'ai expliqué, la convention veut que le premier ministre puisse nommer un petit nombre de personnes — le maximum actuel est de dix par législature, qui dure cinq ans — qui ont servi le pays avec grande distinction en tant que secrétaires du Cabinet ou chefs militaires, par exemple.

Les autres pairs non inscrits sont nommés par une commission indépendante, et le premier ministre n'intervient pas dans le processus. Mais il nomme les membres des groupes politiques et il le fait, je présume, après discussion avec les instances habituelles.

Son but est d'essayer de rétablir une majorité pour le groupe conservateur. Nous avons connu un long règne du Parti travailliste et nous avons connu une période de coalition où les libéraux-démocrates jouaient un rôle au sein du gouvernement. Les banquettes du Parti travailliste et du parti gouvernemental ont fait l'objet d'un certain nombre de nominations politiques par le premier ministre. Rétablir l'équilibre pour le Parti conservateur prendra du temps, mais le premier ministre poursuit sur sa lancée.

Les nominations dans les groupes politiques dépendent de lui et reposent sur son jugement de l'équilibre politique entre les partis et sur la possibilité qu'il a de nommer plus de gens.

Le nombre de membres à la Chambre des lords n'est pas plafonné. Il n'y a aucune limite au nombre de personnes que le premier ministre peut nommer, ce qui inquiète tout le monde, car la Chambre ne cesse de grossir et grossir. De 600 que nous étions, nous sommes maintenant 800 et ce n'est pas fini. Quand pourra-t-on empêcher le premier ministre de nommer encore d'autres personnes pour accroître la représentation de son parti à la Chambre?

J'espère vous avoir donné une idée de notre système de nomination. Il n'est soumis à aucun contrôle et la loi ne prévoit aucune règle à cet égard. La façon dont le premier ministre s'acquitte de cette fonction dépend de son propre jugement.

[Français]

Le sénateur Carignan : Ma prochaine série de questions a trait aux budgets. Vous avez parlé du budget qui est mis à votre disposition à titre de porte-parole, pour les besoins de votre secrétariat. Pouvez-vous nous en dire un peu plus au sujet des sommes qui vous sont allouées dans le cadre de votre budget? Les pairs non inscrits disposent-ils de sommes d'argent supplémentaires pour la recherche, par exemple, comme c'est le

Liberal Democrat and Labour caucuses have specific budgets for research. As a group, do the cross-benchers have an allowance other than what is available to you for your office?

[English]

Lord Hope: I think we should begin by considering the funding arrangements for the government party, first of all, because that is, as it were, the standard to which the other groups are looking for financial support.

The government party, obviously, is supported by the civil service, and they provide advisers who come through their machine to advise the government party as to how they should deal with political problems as they arise. Ministers are salaried, and there are funds available through the normal civil service machine to provide staff to assist the government party.

An arrangement was made some many years ago to provide the opposition parties with funds to enable them to function in a way broadly comparable with the government party, and a fairly substantial sum is allocated to the Labour Party to enable it to act as an effective major party in opposition to the government.

As far as the cross-benchers are concerned, since they have no political line to follow, all we have asked for is enough money to enable us to staff an office. Initially, it was simply one assistant, but one of my predecessors was able to enlarge the money to enable us to have an executive, or secretary, to assist the private secretary as well. That's why we have a fairly small sum of money, which in pounds sterling is about 89,000 pounds, which is not all that amount of money; If you converted it into dollars, you would be able to see it is a relatively small sum that enables us to pay the salary of the two people in my office.

We do not, as individual members, have any allowance whatever for research. We receive a daily allowance of 300 pounds or, if you like, 150 pounds, depending on how much you think you can properly claim, which is largely meant to cover accommodation and your support when you come.

As for research, we depend upon our library, which is very well staffed and provides us with staff who will answer questions if we need them answered on matters of research, and they provide briefing papers on every topic that is being debated currently, which are available in the library for members to read.

I should say, in addition to that, there are some members who are following particular lines. For example, the cases of housing and medicine are two very lively examples where our members have their own expertise and their own sources of research from

cas pour les caucus? Je crois comprendre que les caucus des différents partis, soit le caucus de l'opposition, le caucus du gouvernement et les caucus du Parti libéral-démocrate et du Parti travailliste disposent de budgets spécifiques consacrés à la recherche. En tant que groupe de pairs non inscrits, disposez-vous d'autres budgets que celui qui vous est accordé pour le secrétariat dont vous nous avez parlé?

[Traduction]

Lord Hope : Je crois que nous devrions tout d'abord commencer par examiner les dispositions de financement des membres du parti au pouvoir, car il s'agit de l'étalon en fonction duquel les autres groupes cherchent à obtenir du financement.

Le parti au pouvoir est évidemment appuyé par la fonction publique, qui fournit des conseillers afin d'aider le parti au pouvoir à s'occuper des différents problèmes politiques. Les ministres reçoivent un salaire, et des fonds sont disponibles par l'entremise de l'appareil gouvernemental afin que du personnel aide le parti au pouvoir.

Des dispositions ont été prises il y a longtemps afin de fournir aux partis de l'opposition des fonds devant leur permettre de fonctionner à peu près de la même façon que le parti au pouvoir, et une somme assez considérable est accordée au Parti travailliste afin de lui permettre d'agir en tant qu'opposition officielle efficace.

En ce qui concerne les non-inscrits, comme nous n'avons aucune ligne de parti à suivre, tout ce que nous avons demandé, c'est suffisamment d'argent pour nous permettre d'avoir du personnel de bureau. À l'origine, il s'agissait simplement d'un adjoint, mais un de mes prédécesseurs a réussi à obtenir suffisamment d'argent supplémentaire pour pouvoir embaucher une autre personne afin d'aider le secrétaire particulier. C'est pourquoi nous disposons d'une somme relativement petite, soit environ 89 000 livres sterling. Si vous convertissez cette somme en dollars, vous constaterez qu'elle est relativement faible, mais elle nous permet de payer le salaire des deux employés de mon bureau.

Nous ne disposons pas, à titre individuel, de la moindre somme pour effectuer des recherches. Nous recevons une allocation quotidienne de 300 livres ou, si vous préférez, de 150 livres en fonction du montant que l'on peut adéquatement justifier et qui est en grande partie destinée à couvrir l'hébergement et le soutien lorsqu'on se déplace.

Pour ce qui est de la recherche, nous dépendons de notre Bibliothèque, qui est dotée d'un excellent personnel qui répond à nos questions. Ces gens nous fournissent des documents d'information sur les différents sujets dont nous débattons, et que les membres peuvent consulter à la Bibliothèque.

J'ajouterai que certains membres suivent des approches différentes. Par exemple, en raison de leur vie professionnelle, certains membres possèdent de l'expérience et des sources dans le domaine du logement et de la médecine qui leur permettent de

their professional lives that enable them to perform their functions in a very targeted way in the matters that are of particular interest to them.

I don't think we feel shortchanged in any way by the fact that the government doesn't provide us with research money or special advisers, because each of us are just following our own interests and our own pattern.

I hope that helps you to understand that the cross-benchers have a very small call on this additional money. The opposition parties, for their reasons, require a great deal more financial support, and as far as I know, they receive a fair allowance for what they do.

Senator McIntyre: Thank you, Lord Hope, for your presentation. My first question had to do with the standing orders of the house and procedural rights of party leaders and whips as opposed to the procedural rights of the Convenor with respect to the selection of committees and chairs, allocating speaking times of the house and allocating resources and office space. You have already answered that question. I'm satisfied with that.

My question has to do with the rules and procedures in the House of Lords. As I understand, 1999 was an important year for the House of Lords because it saw the creation of the House of Lords Appointment Commission and the arrival of the so-called Stevenson Peers. How has the House of Lords modified its rules and procedures in order to accommodate the cross-benchers — in other words, to ensure cross-benchers are provided with adequate opportunities to participate in house business in proportion to their numbers? How successful have these procedural modifications been?

Lord Hope: Well, it has been a process of evolution. I think you have done some study, so you understand that the standing orders don't provide any rules about the relationship between the cross-benchers and the remainder of the house. It all depends upon the practice of the house and discussions that take place between the Convenor and the usual channels.

The way it's developed is this: It's becoming increasingly important for me to be present at Question Time and make sure that people on my benches who have expertise get a chance to intervene when supplementary questions are being asked. What tends to happen is that the initial question is put and answered. Then you have several minutes when it's a free-for-all across the house. Since we don't have a speaker who directs who speaks next, it's a matter of practice as to who is allowed to intervene.

I sit close to the Chief Whip, and when I think somebody on the cross-benches ought to get a chance to intervene, I would make a suggestion to the Chief Whip that that cross-bencher should be allowed to do so. It's become increasingly important. In the earlier days there was less competition because it was a

faire des recherches très ciblées sur des sujets qui les intéressent particulièrement.

Je ne crois pas être désavantagé de quelque façon que ce soit par le fait que le gouvernement ne nous accorde pas d'argent pour la recherche ou de conseillers spéciaux, car chacun d'entre nous s'occupe de ses propres intérêts à sa façon.

J'espère que cela vous aide à comprendre que les pairs indépendants ont très peu de marge de manœuvre relativement à cet argent supplémentaire. Les partis de l'opposition, pour des raisons qui leur sont propres, ont besoin d'un soutien financier beaucoup plus important et, pour autant que je sache, ils reçoivent une bonne allocation pour ce qu'ils font.

Le sénateur McIntyre : Merci, lord Hope, de votre présentation. Ma première question portait sur le Règlement de la Chambre et les droits procéduraux des chefs et des whips des partis par rapport aux droits procéduraux du porte-parole des pairs indépendants en ce qui concerne la sélection des comités et des présidents, l'attribution du temps de parole et l'affectation des ressources et de l'espace de bureau. Vous avez déjà répondu à cette question, et elle me satisfait.

Ma question a trait aux règles et à la procédure à la Chambre des lords. Si je comprends bien, 1999 a été une année charnière à la Chambre des lords, car on a créé la Commission des nominations de la Chambre des lords, et il y a eu l'arrivée de ceux qu'on appelle les pairs de Stevenson. Comment la Chambre des lords a-t-elle modifié ses règles et sa procédure afin d'accueillir les pairs indépendants, autrement dit pour faire en sorte qu'ils disposent de suffisamment d'occasions de participer aux affaires de la Chambre, proportionnellement à leur nombre? Dans quelle mesure ces modifications à la procédure ont-elles été fructueuses?

Lord Hope : Eh bien, ce fut un processus graduel. Je crois que vous avez étudié la question. Vous comprendrez donc que le Règlement ne prévoit rien au sujet de la relation entre les pairs indépendants et le reste de la Chambre. Cela dépend des pratiques de la Chambre et des discussions qui ont lieu entre le porte-parole et les canaux habituels.

Voici comment se passent les choses maintenant : il est de plus en plus important que je sois présent à la période des questions pour m'assurer que mes pairs ayant de l'expérience aient l'occasion d'intervenir lorsqu'il y a des questions complémentaires. En général, il y a la question et la réponse initiales, puis, pendant quelques minutes, c'est pour ainsi dire la mêlée générale. Comme il n'y a pas de Président pour indiquer à qui revient la parole, l'ordre des intervenants est fondé sur la pratique.

Mon siège se trouve près du whip en chef, et lorsque je crois qu'un des pairs indépendants devrait avoir la chance d'intervenir, j'en fais la suggestion au whip en chef. C'est de plus en plus important. Dans les premiers temps, il y avait moins de compétition car la Chambre était plus petite. Comme elle

smaller house. As a house is enlarged, more and more people are there at Question Time. It's more important for me to exercise some kind of function to make sure that they get a fair spread of questions.

As for the composition of committees, this is a process of discussion between me and the party leaders as to the numbers of people who should be appointed to committees. It is fairly well understood that the two major groups, if it's a small committee of six, there would be two Labour and two Conservative, and then there will be one for the Liberal Democrats and one for the cross-benchers. If it were a larger committee, it would be four-four, two-two. It's that kind of proportion that is now well established. That's been established by discussion and practice.

The main function I have is Question Time, and when statements are being put, to make sure that in an increasingly crowded house my members get a fair chance to intervene when they have something to offer and would like to do so.

Senator McIntyre: My second question has to do with the voting patterns of cross-benchers. As I understand, cross-benchers participate a lot in debates, but they have a low voting record. Would you say that voting patterns are reflected between those that fall under the category of working peers and honour peers, "honour peers" meaning those who have expected the peerage as an honour?

I would also like to hear from you regarding the highest turnout for cross-benchers. Does it apply in situations where there are high-profile and controversial issues?

Lord Hope: The number of peers who are there because they were appointed as an honour is beginning to diminish. As it happens, that's how I became a peer in the first place, and I was later a law lord, which would have entitled me to a peerage anyway, but I was already there under the New Year's Honours system. Law lords were given membership of the house for life, and on retirement they were not under an obligation to work anymore, but they were entitled as an honour to remain on. There are one or two people like that.

Most people who have been appointed through the selection committee now take their position on the cross-benches as something in the nature of an obligation to fulfil the task which they asked to perform, which was to be an effective member of the house. That was one of the criteria they had to satisfy when they applied for membership. We have had quite a high proportion of people coming through the selection commission since 1999 who are regular attenders and provide a fairly steady service to the house.

I don't keep a tally of the numbers. I haven't even got a chart that tells me how often people attend. I can see that there are some people who, for example, became law lords and have remained on as retired law lords who attend relatively seldom. That's because when they were made peers, they weren't selected for the reason that they would attend regularly once they retired from their judicial position. I wouldn't criticize them for not

s'agrandit, il y a de plus en plus de monde à la période des questions. Il est donc plus important que j'exerce une certaine fonction afin d'assurer une juste répartition des questions.

En ce qui concerne la composition des comités, je discute avec les chefs des partis du nombre de pairs qui devraient être nommés aux comités. Il est généralement convenu que s'il s'agit d'un comité relativement petit, de six membres par exemple, il y aura deux membres travaillistes et deux membres conservateurs, ainsi qu'un membre libéral-démocrate et un membre provenant des pairs indépendants. S'il s'agit d'un comité plus important, la répartition serait quatre-quatre, deux-deux. C'est la proportion qui est maintenant bien établie. On en est arrivé là par la discussion et la pratique.

Ma principale fonction concerne la période des questions et les déclarations. Je dois alors m'assurer que mes membres qui ont quelque chose à dire aient une juste chance d'intervenir dans une Chambre où il y a de plus en plus de monde.

Le sénateur McIntyre : Ma deuxième question porte sur les habitudes de vote des non-inscrits. Si j'ai bien compris, ceux-ci participent beaucoup aux débats, mais votent rarement. Diriez-vous que cette tendance se reflète entre ceux qui font partie des « pairs travailleurs » et des « pairs honorifiques », les pairs honorifiques étant ceux qui s'attendaient à être nommés pairs à titre honorifique?

J'aimerais aussi que vous nous parliez des moments où il y a le plus de non-inscrits présents à la Chambre. S'agit-il de situations fortement médiatisées ou controversées?

Lord Hope : Le nombre de pairs nommés à titre honorifique commence à diminuer. Il se trouve que c'est ainsi que je suis devenu un pair, puis je suis devenu un lord juge, ce qui m'aurait de toute façon permis de devenir un pair, mais je l'étais déjà vu que mon nom figurait sur la liste honorifique du Nouvel An. Les lords juges étaient nommés à vie à la Chambre des lords. Ils n'étaient pas tenus d'y siéger lorsqu'ils prenaient leur retraite, mais ils restaient pairs à titre honorifique. Il y a une ou deux personnes dans ce cas.

La plupart des gens qui ont été nommés par le comité de sélection et qui siègent sur les banquettes des non-inscrits se sentent en quelque sorte obligés de s'acquitter des fonctions qu'ils ont demandé d'accomplir, soit d'être un membre efficace de la Chambre. C'est l'un des critères qu'ils doivent satisfaire lorsqu'ils soumettent leur candidature. Beaucoup de gens qui ont été nommés par le comité de sélection depuis 1999 siègent régulièrement et offrent un service assez constant à la Chambre.

Je ne tiens pas de registre. Je n'ai pas de tableau qui m'indique combien de fois une personne a été présente à la Chambre. Je peux constater que certains, qui ont par exemple été nommés lords juges et qui sont restés une fois à la retraite sont relativement peu présents. C'est parce qu'ils ont été faits pairs, qu'ils n'ont pas été choisis parce qu'ils siègeraient régulièrement une fois qu'ils ne seraient plus juges. Je ne les critique pas pour leur absentéisme,

attending very often, although they may get to the position where I have to say, “Look, it’s time to retire because you’re not attending enough.”

I hope that answers the first part of your question. I’ve rather forgotten the second half, if there was a second half.

Senator McIntyre: I was wondering whether the highest turnout for cross-benchers was generally on high-profile and controversial issues.

Lord Hope: Yes, there are some occasions when it becomes known that there is going to be something crucially important where the cross-benchers will turn out in considerable numbers. That’s one of the functions we have through the office. Every cross-bencher gets our weekly notice, and we tell them what the business is that is coming up and what the likely votes are to be so they are alerted to these occasions and know what is coming up and can perform according to what they would like to do.

There are some occasions when there is a low attendance because the matter in discussion is of relatively little interest. There are others where it is of considerable interest and they will want to be there and play their part. I think that’s just human nature.

[Translation]

Senator Bellemare: I have two sets of questions. First, I would like you to clarify your comments about Question Time. Is Question Time for the lords to question the government — ministers or ministers’ representatives, or is it for asking questions of the lord whose role is leader of the government?

[English]

Lord Hope: Question Time is for government departments. The purpose of the questions is to try to explore, by questioning of the minister, what the policy of the government is on particular issues. It’s not the leader of the party who answers, unless there is a question that is directed to something for which he has responsibility as leader, but that’s highly unusual.

The normal pattern is people will ask questions about immigration policy, the treatment of mental illness in hospitals, the control of people riding bicycles on street pavements in cities, the maintenance of our railway network or foreign affairs generally. On each of these occasions, a minister speaks for the department responsible. First of all, there is a prepared question that is answered, but from then on he’s at the mercy of the house because there is possibly eight to ten minutes when people can ask any questions relating to the department for which he is responsible relating to that question. The questions can be very penetrating, unlike the House of Commons when it tends to turn into a sort of political show, really. In our case, people are searching for answers, and the questions can be really quite carefully directed to get some kind of answer.

mais il se pourrait qu’un jour je leur dise qu’il serait temps de prendre définitivement leur retraite parce qu’ils ne se présentent pas assez souvent.

J’espère que cela répond à la première partie de votre question. Je crois avoir oublié la deuxième partie, s’il y en avait une.

Le sénateur McIntyre : Je me demandais si les occasions où il y a le plus de pairs indépendants présents concernent généralement des sujets médiatisés ou controversés.

Lord Hope : Il y a effectivement des occasions où il y a un débat extrêmement important et où les pairs indépendants sont présents en très grand nombre. C’est l’une de nos fonctions. Tous les pairs indépendants reçoivent notre avis hebdomadaire, dans lequel nous leur faisons part des affaires à venir et de la répartition probable des votes afin qu’ils puissent être au courant et agir en fonction de leurs motivations.

Il arrive que le taux de participation soit faible en raison du peu d’intérêt que suscite le sujet débattu. D’autres sujets suscitent un intérêt considérable, et ils voudront être présents pour s’acquitter de leur rôle. Je crois que c’est simplement dans la nature humaine.

[Français]

La sénatrice Bellemare : J’ai deux séries de questions. La première est une question de précision par rapport à des commentaires que vous avez faits précédemment sur la période des questions. La période des questions est-elle une période où les lords interrogent le gouvernement, c’est-à-dire les ministres ou les représentants des ministres, ou permet-elle d’interroger le lord qui agit à titre de leader du gouvernement?

[Traduction]

Lord Hope : La période des questions vise les ministères du gouvernement. On tente de déterminer, en posant des questions au ministre, quelle est la politique du gouvernement dans certains dossiers. Ce n’est pas le leader du parti qui répond, à moins qu’il ne s’agisse d’une question à laquelle il doit répondre en tant que leader, mais c’est très inhabituel.

Habituellement, les questions portent par exemple sur la politique en matière d’immigration, le traitement des maladies mentales dans les hôpitaux, le contrôle des cyclistes dans les rues des villes, l’entretien du réseau ferroviaire ou les affaires étrangères. À chacune de ces occasions, un ministre répond au nom du ministère responsable. La première question a été préparée d’avance, mais ensuite le ministre est à la merci de la Chambre et peut devoir répondre à huit à dix minutes de questions complémentaires en lien avec son ministère et la question initiale. Ces questions peuvent être très pointues, contrairement à la Chambre des communes, où il s’agit davantage d’un spectacle politique, en fait. Dans notre cas, les gens sont à la recherche de réponses, et les questions peuvent être posées de façon très adroite afin d’obtenir une réponse précise.

Where we differ from the Commons is that we don't have the leading minister, the Secretary of State, for the department. We have the more junior ministers who don't have quite the same freedom in answering the questions as the Secretary of State would. Nevertheless, the tenor of the questions inevitably is referred back to the department and to the ministers there so that, if there's disquiet on some issue, as there often is — for example, the treatment of mental patients in prisons, mental inmates, or let's say people suffering from a current problem, which is gender reassignment in prisons. These sorts of things are very difficult issues to deal with. They are raised as matters of concern in the House of Lords, detailed questions are put and the minister will do his best to answer, but the department will very carefully study what the questions were and what the answers were.

We regard Question Time as a very important part of our process, and that's why I do try very hard to get the cross-benchers in when they want to intervene so that they can ask their own questions.

[*Translation*]

Senator Bellemare: Thank you. My second question is about what cross-benchers contribute to the parliamentary activities of the House of Lords. If there were no cross-benchers, would that make a difference? Meg Russell, whom I'm sure you know, appeared before our committee last week to share her ideas on the subject. Do you think that the independent lords you oversee have made a positive contribution?

[*English*]

Lord Hope: Well, I think you have to look back to the appointments system. What we have on the cross-benches is people with real expertise in various aspects of public life. If you consider the 10 appointments that the Prime Minister can make in the course of a Parliament, we have in our members people who have been very senior diplomats, who have been very senior people in the military forces, people who have been cabinet secretaries and who understand very well how those aspects of our national life are led. When they get up and speak, they speak with real authority. They're not people who want to be part of a political party, but they have a great deal to offer as people of expertise. They're not people who would ever want to stand for Parliament or be elected because they've retired from their positions, but they still have the experience of the office they fulfilled to offer. We have former judges who fulfil that kind of function as well — former Lord Chief Justices — who sit on the benches and can offer really skilled advice on matters of law, which they know about.

Also, the appointments commission is concentrating on finding people who have something positive to offer, which doesn't come through the political process because they are people who don't want to be part of a political party but nevertheless know a great deal about the way social services work, people who have worked

La différence, par rapport aux Communes, c'est que ce n'est pas le ministre principal, le secrétaire d'État, du ministère, qui répond aux questions. Ce sont des ministres de second rang, qui n'ont pas tout à fait la même liberté de répondre aux questions que le secrétaire d'État. Néanmoins, la teneur des questions est toujours renvoyée au ministère et aux ministres, de sorte que s'il y a un souci, comme c'est souvent le cas — par exemple, le traitement des troubles mentaux dans les prisons, ou un problème d'actualité, soit le changement de sexe en prison... Ce sont des sujets très difficiles à traiter. On en parle à la Chambre des lords, on pose des questions détaillées au ministre, qui fera de son mieux pour y répondre, mais le ministère étudiera soigneusement par la suite les questions et les réponses données.

Nous considérons la période des questions comme un élément très important de notre processus. C'est pourquoi je m'efforce vraiment de faire participer les pairs non inscrits lorsqu'ils souhaitent intervenir afin qu'ils puissent poser leurs propres questions.

[*Français*]

La sénatrice Bellemare : Je vous remercie. Ma deuxième question est la suivante : quels avantages apportent les pairs non inscrits aux activités parlementaires de la Chambre des lords? S'il n'y avait pas de pairs non inscrits, croyez-vous que cela ferait une différence? Meg Russell, que vous connaissez sans doute, a comparu devant notre comité la semaine dernière pour nous faire part de ses conclusions à ce sujet. Dressez-vous un bilan positif des activités des lords indépendants sous votre gouverne?

[*Traduction*]

Lord Hope : Eh bien, je crois qu'il faut se reporter au système de nomination. Parmi les non-inscrits, il y a des gens qui ont une réelle expérience de divers aspects de la vie publique. Si on examine les 10 nominations que le premier ministre peut faire pendant une législature, on compte parmi nos rangs d'anciens diplomates de très haut rang, d'anciens hauts gradés de l'armée, d'anciens secrétaires du Cabinet, des gens qui comprennent très bien les rouages de notre nation. Lorsqu'ils prennent la parole, ils le font en toute connaissance de cause. Ce ne sont pas des gens qui veulent faire partie d'un parti politique, mais qui ont beaucoup à offrir en raison de leur expérience. Ce ne sont pas des gens qui voudraient siéger au Parlement ou être élus parce qu'ils ont pris leur retraite mais qui possèdent quand même une expérience en raison du poste qu'ils occupaient. Nous avons d'anciens juges qui remplissent aussi ce genre de fonction — d'anciens lords juges en chef — qui siègent et qui peuvent offrir des conseils vraiment éclairés sur des questions juridiques, qu'ils connaissent bien.

En outre, la commission des nominations s'efforce de trouver des gens qui ont quelque chose de positif à offrir, qui ne sont pas issus du processus politique parce qu'il s'agit de gens qui ne veulent pas faire partie d'un parti politique mais qui ont néanmoins une grande connaissance du fonctionnement des

in the nursing profession, people who have come through the medical profession, academics and engineers. We've acquired a very skilled team of engineers, as it happened, who know a great deal about the way large infrastructure projects should be managed. They can contribute a great deal to discussions from their experience. So we have people in our group who you would not find in a political party, and they are appointed particularly because of their expertise.

Now if you didn't have them, of course, the House of Lords would continue to function, but we feel that we have something very specific to offer and, as a revising chamber, in areas where they have the expertise relevant to the issue, we can contribute something really positive. I take a positive angle on this myself.

Senator Bellemare: So there is a future for the cross-bencher in the House of Lords. Thank you very much.

Lord Hope: Certainly there is a future, thank you.

Senator Massicotte: Thank you, Lord Hope, for being with us this morning. I'm going to ask you some short questions so I can get more questions in, if you don't mind.

I'm thinking about how the whole thing starts for the cross-benchers. What is your source of information? From the comments I heard, their principal source of information is a library that does research, which every member of the House of Lords can basically access. Subsequent to that, is there not an opportunity for the cross-benchers to meet and have a discussion and share their opinions relative to a certain bill being proposed?

Lord Hope: Well, we have the advantage of the library, which is very well resourced. Many of the cross-benchers with particular expertise have their own means of finding out the details of something that they're interested in. And yes, I think informally they would group together and meet and discuss how they might tackle a particular problem.

However, it's not my function as Convenor to do that. There are people who are following a particular line, with a view to possibly proposing an amendment and securing votes in support of it. I have to remain completely independent of that process because I have to have the confidence and the trust of the leaders of all the three political parties with whom I deal every week. My relationship with them would be compromised if it was thought that I was organizing a kind of caucus or a group in order to prevent a particular argument.

Senator Massicotte: Is there no meeting per se where the cross-benchers sit together and are allowed to ask the minister or have a debate about the issue without coming to a conclusion in that discussion?

Lord Hope: Well, the thing will vary according to the subject matter. There may be cases where the group gets together. Looking back to my previous life when I wasn't Convenor, if I were interested as a former Law Lord in a legal matter, I would

services sociaux, des gens qui ont travaillé dans le domaine des soins de santé, dans le domaine médical, des universitaires, des ingénieurs. Nous avons constitué une équipe très talentueuse d'ingénieurs, qui possèdent de vastes connaissances sur la façon dont il faudrait gérer les projets d'infrastructure. Ils peuvent donc contribuer beaucoup aux discussions. Nous avons donc des gens qu'on ne retrouverait pas dans un parti politique, et qui ont été nommés principalement à cause de leur expérience.

Bien entendu, s'ils n'étaient pas là, la Chambre des lords continuerait de jouer son rôle, mais dans les domaines où ils ont une expérience se rapportant à la question, nous croyons avoir quelque chose de bien précis à offrir, en tant que Chambre de révision, et pouvoir apporter une contribution extrêmement positive. Personnellement, je vois la chose favorablement.

La sénatrice Bellemare : Il y a donc un avenir pour les non-inscrits à la Chambre des lords. Merci beaucoup.

Lord Hope : Bien sûr qu'il y a un avenir. Je vous remercie.

Le sénateur Massicotte : Je vous remercie de votre présence parmi nous ce matin, lord Hope. Si cela ne vous ennuie pas, je vais vous poser des questions brèves, pour pouvoir en poser davantage.

Je m'interroge sur la façon dont tout s'enclenche pour les non-inscrits. Quelle est votre source d'information? D'après les propos entendus, la principale source d'information est une bibliothèque qui s'occupe de la recherche, et à laquelle tous les membres de la Chambre des lords ont accès. Ensuite, les non-inscrits ont-ils la possibilité de se rencontrer pour discuter et échanger leurs points de vue au sujet d'un projet de loi donné?

Lord Hope : Eh bien, nous avons l'avantage d'avoir la bibliothèque, qui possède d'excellentes ressources. Bon nombre de non-inscrits spécialisés dans un domaine particulier ont leurs propres moyens d'obtenir des renseignements sur les aspects qui les intéressent. Par ailleurs, oui, je crois qu'ils se rassemblent de manière informelle pour discuter de la façon d'aborder un problème particulier.

Toutefois, il n'entre pas dans mes fonctions de porte-parole de faire cela. Il y a des gens qui adoptent une certaine position : ils envisagent de proposer un amendement et cherchent à obtenir des voix pour appuyer ce dernier. Je ne dois en aucune façon me mêler à ce processus, car je dois avoir la confiance des leaders des trois parties politiques avec lesquels je dois transiger chaque semaine. Si l'on pensait que j'organise une sorte de caucus ou de groupe pour empêcher un débat particulier, cela compromettrait ma relation avec eux.

Le sénateur Massicotte : N'y a-t-il pas des réunions au sens strict où les non-inscrits s'assoient ensemble et sont autorisés à poser des questions au ministre ou à débattre d'une question sans en arriver à une conclusion au terme de la discussion?

Lord Hope : Eh bien, tout dépend de la question. Il y a des cas où le groupe se réunit. Avant de devenir porte-parole, lorsqu'une question d'ordre juridique m'intéressait, en tant qu'ancien lord juge, je sondais le terrain afin de savoir si des gens m'appuieraient.

look around to see whether I could find people who would support me. Is it worth putting forward this amendment? Will you speak in support of me? Yes, I can build up a group of people who I think are knowledgeable on my subject and do this by informal discussion. But this isn't developed through the Convenor's office at all. It's up to the individual to try to build up a grouping if he or she wants to do so in order that his particular amendment will carry weight.

Senator Massicotte: I think it's an important point. We have had an experience where the Liberals in the Senate have become independent. We meet on a weekly basis, but there is never any conclusion of debate. Because we share thoughts and because there is a group psychology going on, we often find that we basically vote nearly the same in spite of the fact we're technically independent. Something happens when you meet and debate and basically get convinced of the merits of an argument, but then you lose your independence somewhat because the voting pattern is such that you vote as a group. I'm glad to see how you deal with that issue.

In your process, there is legislation in place whereby when a bill gets proposed, I believe you have one year to respond to it and automatically it is deemed to have been accepted. We have experts in Canada who say don't ever go that way because you lose your veto rights. You lose whatever power you are deemed to have to influence legislation. Could you comment on your practice and why this seems to work better for you and whether it could be applicable to us?

Lord Hope: Well, we have a group of acts called the Parliament Acts, which do control the extent to which the House of Lords can disagree with the House of Commons, which is I think what your question is about. It's well understood that the government, through the House of Commons, and particularly on matters that have been the subject of the Queen's Speech, is entitled to get its business through in the end of the day.

The House of Lords will vote against the government on an amendment, let us say, which then goes to the House of Commons. The House of Commons will reject the Lords' amendment, and it comes back on a proposal that the Lords accept the Commons' amendment. We can go on voting against the Commons, but only to a certain extent, because if we refuse to pass a bill, then, when a year goes by, it will become law although we didn't agree to it. That is a sanction that we do not want to incur.

In practice, the position is that the House of Lords will give way, and it would only be in the most extreme situation that we would insist on opposition where we could simply veto a House of Commons amendment and keep on doing it until the parliament runs out and the bill has to fall. So it's in the background, but

Est-ce utile de présenter l'amendement? Prendrez-vous la parole pour m'appuyer? Oui, je peux créer un groupe de personnes qui, à mon avis, connaissent bien le sujet, et vérifier ces aspects dans un cadre d'une discussion informelle. Mais le bureau du porte-parole ne s'occupe aucunement de cet aspect. Il revient à chaque personne de créer un groupe si elle veut le faire pour donner du poids à l'amendement qu'elle souhaite présenter.

Le sénateur Massicotte : Je crois que c'est un point important. Nous sommes dans une situation où les libéraux au Sénat sont maintenant indépendants. Nous nous rencontrons une fois par semaine, mais il n'y a jamais de fin au débat. Nous échangeons nos idées, de sorte que, la psychologie de groupe aidant, nous nous retrouvons souvent à voter pratiquement de la même manière, même si en principe, nous sommes indépendants. Le fait de se rencontrer et de débattre peut nous convaincre de la valeur d'un argument, mais nous y perdons un peu de notre indépendance puisque le vote se déroule alors de la même façon que si nous votions comme un groupe. Je suis heureux de voir comment vous composez avec cet aspect.

Dans votre processus, il y a des mesures législatives en place qui prévoient que lorsqu'un projet de loi est proposé, vous disposez, si je ne m'abuse, d'une année pour réagir à son sujet; ensuite, il est automatiquement considéré comme adopté. Au Canada, des experts nous ont dit d'éviter à tout prix cette voie, car nous perdriions notre droit de veto. Nous perdriions tout pouvoir que nous sommes censés avoir d'influer sur les mesures législatives. Pourriez-vous nous parler de votre façon de faire, nous indiquer pourquoi celle-ci semble mieux vous servir et s'il serait possible de l'appliquer ici?

Lord Hope : Il y a bien un ensemble de lois que l'on appelle les lois sur le Parlement, qui limitent la capacité de la Chambre des lords à s'opposer à la Chambre des communes; je crois que votre question porte sur ce point. Il est bien établi qu'en définitive, le gouvernement, par l'entremise de la Chambre des communes, est en droit de faire adopter ses mesures — surtout celles annoncées dans le discours de la reine.

Imaginons que la Chambre des lords vote contre le gouvernement au sujet d'un amendement; l'amendement est renvoyé à la Chambre des communes, qui rejette l'amendement de la Chambre des lords, et lui propose plutôt d'accepter l'amendement de la Chambre des communes. Nous pouvons continuer de voter contre les Communes, mais seulement jusqu'à un certain point, car si nous refusons d'adopter un projet de loi, celui-ci deviendra une loi au bout d'un an, même si nous ne l'avons pas adopté. Voilà une sanction que nous ne voulons pas encourir.

En pratique, la Chambre des lords va céder; il faudrait une situation véritablement exceptionnelle pour que nous persistions dans notre opposition en opposant un veto à l'amendement à la Chambre des communes et que nous continuions de le faire jusqu'à ce que la législature s'achève et que le projet de loi

common sense prevails, and we give way to the House of Commons as the government of the day has the of majority in the House of Commons.

Senator Massicotte: In your sense, is that when you limit or take away your power? The House of Commons will obviously know that when push comes to shove, you're going to have to back down. Does that take away from your influencing your power?

Lord Hope: Well, we don't really think so, in the sense that a lot of our amendments are carried by the force of argument. We actually do have a high success rate in persuading the government to change its bill under the revising system because they recognize that the bill, as it came from the House of Commons, is imperfect. It has things that either simply won't work properly or don't have sufficient merit in them to justify resisting the Lords' amendments. We do feel that we have an effective system of improving bills as they go through.

Ultimately, you will understand there are some points of policy where the government is simply not prepared to concede what the view of the Lords might be, particularly in matters affecting the spending of money, where the social security system can't afford to give everybody what everybody wants. The Lords may vote for, let us say, increased benefits to people who are homeless, but at the end of the day, the government will decide it can't afford to do that to the same extent and will vote the Lords' amendments down. We eventually have to give way because we realize that the government has to run the country, and we are there ultimately as a revising chamber, not a controlling chamber. That is the balance between the two houses, which is well understood.

Senator Massicotte: You actually amend a large percentage of the bills, obviously because you improve upon it, but your house, like ours, is not elected. We get quite a bit of criticism here. We get judged quite a bit in the sense of how can we take on the House of Commons when we're not elected, or, in some people's eyes, we're not legitimate. In your case, you amend a lot of bills. How does the public respond, and how do they buy the fact that you are also not elected?

Lord Hope: We do get criticized from time to time on the ground that we are not elected, but there are times when we achieve some success, which actually the electorate as a whole rather likes. Sometimes they will say, "Good for the House of Lords, they have been able to do something that the House of Commons didn't do." In the House of Commons, everything is controlled by the whipping system, but in the House of Lords, a bill will come under closest scrutiny. The government may realize, at the end of the day, that it should give way, having seen that there is something that really isn't going to work properly, or

disparaisse. C'est donc en arrière-plan, mais le bon sens l'emporte, et nous cédon à la Chambre des communes puisque le gouvernement en place à la majorité à la Chambre des communes.

Le sénateur Massicotte : À votre avis, est-ce dans ce cas que vous limitez ou renoncez à vos pouvoirs? La Chambre des communes sait évidemment qu'au bout du compte, vous devrez céder. Y perdez-vous de l'influence?

Lord Hope : Eh bien, selon nous, pas vraiment, car c'est à la force des arguments présentés que nous devons l'adoption de la majorité de nos amendements. Nous réussissons très souvent à persuader le gouvernement d'amender son projet de loi dans le cadre du système de révision parce que celui-ci reconnaît que le projet de loi renvoyé par la Chambre des communes est imparfait. Il y a des éléments qui achoppent ou qui ne présentent pas suffisamment de mérite pour justifier le rejet des propositions d'amendement de la Chambre des lords. Nous avons le sentiment d'avoir un système efficace qui permet d'améliorer les projets de loi pendant leur étude.

À un moment donné, vous comprenez qu'il y a certaines questions politiques où le gouvernement n'est tout simplement pas disposé à reconnaître le point de vue des lords, surtout sur des questions ayant une incidence sur les dépenses, où le système de sécurité sociale n'a pas les moyens de donner à chacun ce qu'il veut. Les lords peuvent voter pour une augmentation de l'aide offerte aux personnes qui sont sans-abri, mais au bout du compte, le gouvernement peut très bien décider qu'il n'a pas les moyens de le faire à cette échelle et rejeter les amendements des lords. Nous devons éventuellement céder, car nous savons que le gouvernement doit diriger le pays, et qu'en fin de compte, nous sommes une Chambre de révision, et non une Chambre de contrôle. C'est à cela que tient l'équilibre entre les deux Chambres, et cet aspect est bien compris.

Le sénateur Massicotte : Vous amendez une proportion importante de projets de loi, pour, évidemment, les améliorer. Mais votre Chambre, comme la nôtre, n'est pas élue. Nous faisons l'objet de nombreuses critiques au Canada. On condamne beaucoup notre capacité à tenir tête à la Chambre des communes alors que nous ne sommes pas élus, et certaines personnes contestent notre légitimité. Dans votre cas, vous amendez de nombreux projets de loi. Comment la population perçoit-elle et accepte-t-elle le fait que vous ne soyez pas élus?

Lord Hope : Il nous arrive de nous faire critiquer parce que nous ne sommes pas élus, mais il nous arrive aussi de faire de bons coups dont l'ensemble de l'électorat se réjouit. Parfois, les gens disent : « La Chambre des lords a fait du bon travail, elle est parvenue à faire quelque chose que la Chambre des communes n'a pas réussi à accomplir. » À la Chambre des communes, le système des whips contrôle absolument tout, mais à la Chambre des lords, le projet de loi fait l'objet d'un examen extrêmement minutieux. Parfois, le gouvernement se rend compte que, finalement, il est préférable de céder, étant donné que la mesure présentera des

which, if it went then to the House of Commons, perhaps it wouldn't win the vote in the House of Commons because there may be rebels prepared to stand up against their own party and support the Lords.

Occasionally, there are times when the Lords achieve something, and I think on the whole, the country recognizes there is a value in that. It's an easy tease of the Lords to say they are not elected, but there are times when that's probably quite a good thing.

Senator Massicotte: A couple of years ago, further to a couple of incidents you have had of misspending, you changed the way you govern both houses with some independents or third parties on a governance board. Could you talk to us about that? It's something we are looking at here but haven't decided on. Can you tell us your experience with that? What percentage of your oversight board, or whatever it is, is non-parliamentarians, and do people feel that they are interfering in your freedom to deal with legislation and so on?

Lord Hope: I'm not aware of that, really. I'm not sure what you mean by the oversight board. It is in the ordinary administration committees that we have to deal with procedure and that kind of thing. We have discussions about the way the house is organized.

Senator Massicotte: My question was more on the spending side.

Lord Hope: The spending side — well, we have no voice on the finance bill. The finance bill comes to us, and we simply have to vote it through without discussion. Pure financial issues are for the House of Commons, and we cannot intervene.

There are occasions when we come close to intervening in financial matters where an amendment affects spending. It may be said to us, "Well, this is really raising a financial matter," and a House of Lords amendment can be set aside in the House of Commons with a certificate on it to the effect that this is a financial matter, and they give no further reasons for rejecting our amendment except that it deals with money. That's a warning to us, really, that the House of Commons is going to assert its primacy as the house in control of the budget. There are signals that can come to us that this is really dealing with budgetary matters and we should give way to the Commons.

Senator Tannas: Thank you, Lord Hope, for being here. You mentioned somewhere in the discussion that you accept people into the cross-benches and that you have people who are waiting to be accepted. You outlined that one of the things was that you needed to be satisfied that they had shed any and all previous or intended political affiliations. In your own process of accepting new cross-benchers, do you have a time with them where you lay down any other expectations you might have of their conduct,

difficultés ou ne sera pas nécessairement adoptée, si elle est renvoyée à la Chambre des communes, parce que des dissidents sont possiblement prêts à s'opposer au parti et à appuyer les lords.

Parfois, les lords obtiennent des résultats, et je crois que globalement, le pays y voit du bon. Il est facile de narguer les lords en leur disant qu'ils ne sont pas élus, mais parfois, c'est probablement une excellente chose.

Le sénateur Massicotte : Il y a quelques années, à la suite d'incidents concernant des dépenses injustifiées, vous avez modifié votre façon de gouverner les deux Chambres en invitant des tiers ou à des indépendants à siéger à un conseil de gouvernance. Pourriez-vous nous en parler? C'est une possibilité que nous envisageons, mais nous n'avons pas encore pris de décision. Pourriez-vous nous parler de votre expérience? Quelle proportion de votre conseil de surveillance — ou peu importe comme vous l'appellez — se compose de non-parlementaires; les gens ont-ils l'impression que leur présence restreint votre capacité d'étudier les mesures législatives et ainsi de suite?

Lord Hope : Je ne sais pas vraiment de quoi il s'agit. Je ne sais pas ce que vous entendez par conseil de surveillance. C'est au sein des comités de l'administration habituels que nous nous occupons de la procédure et de ce genre de chose. Nous discutons du fonctionnement de la Chambre.

Le sénateur Massicotte : Ma question concernait plutôt l'aspect des dépenses.

Lord Hope : L'aspect des dépenses... eh bien, nous n'avons pas voix au chapitre du projet de loi des finances. Ce projet de loi nous est renvoyé et nous devons simplement l'adopter sans discussion. Les questions purement financières ne concernent que la Chambre des communes, et nous ne pouvons pas intervenir.

Il arrive que nous passions près d'intervenir dans des questions financières, lorsqu'un amendement a une incidence sur les dépenses. On peut alors nous dire qu'il s'agit d'une question financière. La Chambre des communes peut rejeter un amendement de la Chambre des lords en attestant qu'il s'agit d'une question financière. Hormis le fait de mentionner qu'il y est question d'argent, elle n'a pas à justifier plus avant le rejet de notre amendement. Il s'agit, en fait, d'un avertissement que la Chambre des communes compte affirmer sa primauté en tant que Chambre qui contrôle le budget. Des signaux nous sont envoyés pour dire qu'il s'agit en fait d'une mesure concernant des questions budgétaires et que nous devrions céder le pas aux Communes.

Le sénateur Tannas : Je vous remercie de votre présence, lord Hope. Vous avez mentionné au cours de la discussion que vous acceptez des personnes parmi les non-inscrits, mais qu'il y a des gens qui attendent une réponse. Vous avez notamment indiqué devoir être convaincu que la personne a renoncé à ses allégeances politiques, anciennes ou voulues. Votre processus d'acceptation de nouveaux non-inscrits prévoit-il un entretien avec eux, où vous leur présentez toutes autres attentes à l'égard de leur conduite, de

behaviour or reliability? Is there anything that you do to frame the difference between being a cross-bencher and being an unaligned, independent, loose fish, loose cannon, unguided missile or whatever you want to call the independent senator, the not-cross-bencher, the 28 I think we talked about?

Lord Hope: Well, those who are coming to join us have been in the house for quite some time and know very well what the nature of a Crossbench Peers membership is. They understand that it is a situation where they are free to vote according to their own conscience and speak according to what they wish to do.

I can't lay down conditions because I have no means of enforcing them. I can offer guidance, but these people, the people I know who are asking to join us, are people who are anxious to join us because, amongst other things, I can appoint them to committees, which they can't do as long as they remain non-aligned. I am dealing with people who are willing to accept advice because they want to be part of our group because of the advantages I can offer them. It's trusting an individual's word, really, because as I said a moment ago, I have no means of enforcing anything on them.

Senator Tannas: I get that. In what opportunity do they actually give you their word? What word are they giving, specifically? Is it around attendance, if you are appointing them to a committee? Is there a point at which you say, "Look, we need you to be present, to conduct yourself in a certain way," or is that all left unsaid? As you say, you have the leverage of ultimately replacing them from time to time.

You mentioned your ability to influence the whips of the governing party to recognize your people for speaking. Is that ever something that you could use if you had somebody wholly unreliable or who had disappointed you in some way and you could use that as a potential sanction, if you will?

Lord Hope: Well, there are two points. I don't want to overstate low attendance on committees because, in fact, in practice, the attendance rate on committees is very high. People want to join these committees because they find them interesting, and they really want to contribute to what these committees are doing. I have a group people who are very positive about their membership on the committees, and it's only one or two possibly who fall below the acceptable rate. It's a rare occurrence because of the enthusiasm our members have for sitting on these committees, and they regard it as a real privilege to be a part of it.

As for Question Time, anyone can stand up. I can't stop them from standing up. There may be people I would rather not stand up, but I can't stop them. I am trying to make sure that those who I know have something to offer and are perhaps shy of shouting out do get some attention. People who have a loud voice can stand up and intervene in any argument without help.

leur comportement ou de leur fiabilité? Faites-vous quelque chose pour marquer la différence entre un non-inscrit et un non-aligné, un indépendant, un poisson flottant, un franc-tireur, un missile à vol libre ou tout autre qualificatif que vous désirez utiliser pour parler des sénateurs indépendants, des non non-inscrits, des 28 autres dont nous avons parlé?

Lord Hope : Ceux qui se joignent à nous sont à la Chambre depuis un bon moment et ils connaissent très bien la nature de l'appartenance aux pairs non inscrits. Ils savent qu'ils sont libres de voter selon leur propre conscience et de parler en fonction de ce qu'ils souhaitent accomplir.

Je ne peux pas fixer des conditions, car je n'ai aucun moyen de les faire respecter. Je peux leur offrir des conseils, mais les personnes que je connais qui demandent de se joindre à nous, qui le souhaitent ardemment, veulent le faire notamment parce que je peux les nommer à des comités, et qu'ils ne peuvent y siéger tant qu'ils demeurent non alignés. Je suis en contact avec des gens qui sont prêts à accepter des conseils, car ils veulent faire partie de notre groupe en raison des avantages que je peux leur offrir. En fait, il faut se fier à leur parole, car comme je le disais à l'instant, je n'ai aucun moyen de leur imposer quoi que ce soit.

Le sénateur Tannas : Je comprends. Dans quelle perspective vous donnent-ils leur parole? Au sujet de quoi vous la donnent-ils exactement? Est-ce concernant l'assiduité, si vous les nommez à un comité? En venez-vous à leur dire : « écoutez, il faut être assidu, agir d'une certaine manière », ou bien éludez-vous le sujet? Comme vous l'avez dit, vous avez, en définitive, la possibilité de les remplacer à l'occasion.

Vous avez dit pouvoir inciter les whips du parti au pouvoir à donner la parole à vos membres. Est-ce là un moyen que vous pourriez utiliser si vous étiez aux prises avec une personne qui n'est aucunement fiable ou qui vous a déçu d'une manière ou d'une autre? Pourriez-vous vous en servir comme d'une forme de sanction, si vous voulez?

Lord Hope : Il y a deux points. Je ne veux pas exagérer le manque d'assiduité aux comités, car, en pratique, l'assiduité aux comités est fort élevée. Les gens veulent siéger à ces comités parce qu'ils les trouvent intéressants, et qu'ils souhaitent véritablement contribuer à leurs travaux. J'ai un groupe de personnes qui sont très contentes d'être membres de comités. Il n'y a qu'une ou deux personnes dont l'assiduité laisse à désirer. C'est plutôt rare, car nos membres sont enthousiastes à l'idée de siéger à un comité. Il y voit un véritable privilège.

Pour ce qui est de l'heure des questions, tout le monde peut prendre la parole. Je ne peux pas les en empêcher. Il y a des gens que j'aimerais mieux, parfois, voir demeurer assis, mais je ne peux les empêcher de se lever. Je fais mon possible pour que les personnes qui ont, à ma connaissance, quelque chose à apporter, mais qui hésitent à se manifester bruyamment, reçoivent un peu d'attention. Les personnes qui ont du coffre peuvent intervenir dans tout débat sans l'aide de quiconque.

Senator Tardif: Thank you, Lord Hope, for being with us. Most of my questions have been asked, and all of them have been very well answered.

I would ask you to make a comment on what Meg Russell indicated to us in her presentation and some of her writings: Despite the cross-bench group being large and well established, no agreed definition exists as to what qualifies individuals to sit as independents. The boundaries are too often very far from being clear. Could you comment on her statement, Lord Hope?

Lord Hope: Well, in a sense, she's right, because there is nothing written down in statute that defines what an independent peer is, but they are people who by definition do not want to be part of a political machine.

Now, there are various grades in that class. There are some people who have never ever been involved in politics in their life, and I'm thinking of civil servants and judges who by reason of their occupations are completely detached from politics. There are other people who have worked their way through politics and have decided to leave their parties. I can think of several in our group who fall into that category, people who were formerly members of the House of Commons but have detached themselves from their parties and joined our group. So long as they are no longer actively supporting their party, either providing funds to the party or having membership in the party, paying their dues to the party and attending party meetings, they are open for consideration as being independent.

Independence is a question of degree and, to some extent, a question of personal responsibility, but it isn't right to think there is anything specific written down. In a way, it's a bit of a strength of our group that we are a broad body of people with various opinions who share their opinions at our cross-bench meetings, for example, and can discuss things with a variety of views. That's our position.

Meg Russell is technically correct that there is that looseness of definition, because no one has attempted to lay anything down. As I've said repeatedly, I don't have the authority to order somebody to desist from doing something because they're breaking rules, and for that reason we don't lay down rules that cannot be enforced.

Senator Tardif: Just to get back to the question of independence, I understand that the group of others would be considered independents as well — nonaligned?

Lord Hope: Nonaligned, yes.

Senator Tardif: I know you gave an answer to Senator Joyal about the distinction between the cross-benchers and nonaligned, but could you repeat it for me, please?

Lord Hope: Yes, certainly. There are some people who are nonaligned because they need to detach themselves from their parties temporarily, like one individual who is in charge of a major reconstruction of the way we supply infrastructure

La sénatrice Tardif : Je vous remercie de votre présence parmi nous, lord Hope. La plupart de mes questions ont déjà été posées, et elles ont toutes reçu d'excellentes réponses.

J'aimerais que vous commentiez les propos que Meg Russell a tenus lors de son exposé et dans certains de ses écrits : « Même si le groupe des non-inscrits est important et bien établi, il n'existe aucune définition formelle de ce qui rend une personne apte à siéger à titre d'indépendant. La délimitation est trop souvent extrêmement floue. » Pourriez-vous commenter ses propos, lord Hope?

Lord Hope : En un sens, elle a raison, car il n'existe aucune définition de pair indépendant consignée dans une loi, mais ce sont des gens qui, par définition, ne veulent pas faire partie d'une machine politique.

Il y a différents degrés d'appartenance à cette catégorie. Il y a des gens qui n'ont jamais touché à la politique de leur vie. Je pense notamment aux fonctionnaires et aux juges qui ont dû rester complètement indépendants sur le plan politique en raison de leurs fonctions professionnelles. D'autres ont déjà été actifs politiquement et ont décidé de quitter leur parti. Je pense à plusieurs membres de notre groupe pour qui c'est le cas, des anciens députés à la Chambre des communes qui se sont dissociés de leur parti et ont joint nos rangs. Du moment qu'ils n'appuient plus activement leur parti, c'est-à-dire qu'ils n'en sont plus membres, ne lui versent pas de financement et ne participent pas à ses réunions, ils peuvent envisager de se joindre aux indépendants.

Il y a différents degrés d'indépendance et c'est, jusqu'à un certain point, une question de responsabilité personnelle, mais il ne faut pas croire qu'il y a quoi que ce soit d'écrit. Dans un sens, c'est ce qui fait la force de notre groupe : nous formons un vaste regroupement d'individus non inscrits, ayant différentes opinions dont nous discutons dans nos réunions. Les non-inscrits peuvent exposer différents points de vue sur les questions discutées. C'est ainsi que nous concevons notre groupe.

Meg Russell a raison, techniquement. Il n'existe pas de définition précise, parce que personne n'a essayé de coucher cela par écrit. Je l'ai dit à maintes reprises, je n'ai pas le pouvoir d'ordonner à quelqu'un de cesser de faire quelque chose parce qu'il enfreint les règles. Donc, il est inutile d'établir des règles qu'on ne pourra pas faire appliquer.

Le sénateur Tardif : Juste pour revenir à la question de l'indépendance, je crois comprendre que le groupe des autres, les non-alignés, sont aussi considérés comme des indépendants?

Lord Hope : Des non-alignés, oui.

La sénatrice Tardif : Je sais que vous avez expliqué au sénateur Joyal la différence entre les non-inscrits et les non-alignés, mais pourriez-vous répéter l'explication pour moi, s'il vous plaît?

Lord Hope : Oui, certainement. Des lords sont non alignés parce qu'ils se détachent temporairement de leur parti. Il peut s'agir par exemple d'une personne qui est responsable d'un projet majeur de transformation du financement de l'infrastructure

throughout our country, and he has decided that it is a job that detaches him from politics and he wants to become nonaligned. He has left his party. He sits on the cross-benches, but he doesn't want to be a cross-bencher, and by his choice he is nonaligned.

We have others who are temporarily nonaligned because they are in the waiting room, waiting to come into the cross-benches once I'm satisfied that they are sufficiently independent to be admitted. There are one or two others who are nonaligned because they want to be neither. They have just decided they don't want to be part of their party, but they don't want to be a cross-bencher either, because the House of Lords allows people to be free to make up their own mind and choose their own designation. We have some people who don't want to be a part of any group and just sit there as individuals.

Senator Tardif: Thank you for the clarification.

Senator Frum: Thank you very much for your time, Lord Hope. You mentioned in one of your responses to one of my colleagues that there are some members of your group that you can predict almost every time, or perhaps every time, how they're going to vote. If a cross-bencher always voted Conservative or Labour, do you consider that a failure of independence?

Lord Hope: No, I don't. The consequence of saying that I consider it a failure of independence would be that I would have to take some kind of action against them, and as I've repeatedly said, I don't have that authority. They're independent of their party in the sense that it's sufficient to qualify them to sit as a cross-bencher, but I can't criticize them for voting, when they do vote, in support of one of the parties.

The distinction that they have is they don't have to vote. If the Labour party, for example, calls for a vote and sends out a whip, these people may not be there, and they don't have to attend and won't be voting. It's up to them to decide whether to vote.

That's quite an important distinction. There are people who really don't want to be part of the party machinery and want to be free to decide whether or not they should vote. You might like to think their instinctive feeling would be either right wing or left wing and that tends to control the way they vote, but the great point they have to say in support of their position is, "I'm not taking the party whip. I decide when I want to vote and when I don't, and there will be occasions when I simply don't turn up or when I abstain because the vote is not an issue on which I want to express a view."

That's the freedom they have in sitting on the cross-benches, that they can decide whether to come and when to vote, without criticism. I can't criticize them for voting in a particular way, even if they do it invariably, because that's not my job.

dans l'ensemble du pays et qui a décidé que cette fonction l'oblige à se libérer de tout lien politique et, donc, à se désaffilier de son parti. Elle siège avec nous sur les banquettes situées perpendiculairement aux autres, mais ne veut pas se joindre aux non-inscrits. Elle est donc non alignée.

Il y en a d'autres qui ne sont affiliés à aucun parti parce qu'ils attendent que j'aie pu vérifier qu'ils sont suffisamment indépendants pour être admis parmi les non-inscrits. Il y en a un ou deux autres qui ne se sont pas alignés parce qu'ils ne veulent faire partie d'aucun groupe. Il ne veulent pas appartenir à un parti, mais ne veulent pas devenir des non-inscrits non plus, parce que la Chambre des lords permet à ses membres de choisir librement leur affiliation ou désignation. Il y a des lords qui ne veulent être identifiés à aucun groupe et qui siègent à titre individuel.

La sénatrice Tardif : Merci de ces précisions.

La sénatrice Frum : Je vous remercie beaucoup, lord Hope, de nous consacrer de votre temps. Vous avez dit, dans une réponse à l'une de mes collègues, que vous pouvez presque toujours, ou même toujours, prédire comment voteront certains membres de votre groupe. Si l'un d'eux votait toujours du côté des conservateurs ou des travaillistes, considèreriez-vous que c'est la preuve qu'il n'est pas indépendant?

Lord Hope : Non, car si je considérais cela comme la preuve qu'il n'est pas indépendant, je devrais exercer des sanctions à son endroit et, comme je l'ai déjà dit, je n'ai pas ce pouvoir. Ces lords sont suffisamment indépendants de leur parti pour pouvoir siéger avec les non-inscrits, mais je ne peux pas les critiquer pour avoir voté — quand ils votent — à l'appui de l'un des partis.

Ils se distinguent du fait qu'ils ne sont pas obligés de voter. Si le Parti travailliste, par exemple, demande le vote et que le whip donne ses instructions, les non-inscrits peuvent ne pas être à la Chambre et ne pas voter. Il n'en tient qu'à eux de voter ou non.

La différence est importante. Ces gens ne veulent vraiment pas être embrigadés et veulent pouvoir décider de ne pas voter. On pourrait croire qu'ils auront tendance à être soit de droite, soit de gauche, et que cela déterminera la façon dont ils votent, mais la grande différence est qu'ils n'ont pas à suivre les instructions d'un whip. Ils sont libres de dire : « Je vote quand je veux, et il y aura des fois où je ne me présenterai pas au vote ou je m'abstiendrai parce qu'il s'agit de questions sur lesquelles je ne désire pas exprimer mon point de vue. »

Ils ont cette liberté s'ils siègent sur nos banquettes. Ils sont libres de voter ou non sans s'exposer à des critiques. Je ne peux pas les critiquer pour avoir voté d'un côté ou de l'autre, même s'ils votent invariablement du même côté, parce que ce n'est pas de mon ressort.

Senator Frum: No, I appreciate that's not your job. I'm asking in a broad, general way if that meets your test of independence of mind, which is what the purpose of having this designation is supposed to be?

Lord Hope: Well, you can't detach somebody from their mind and their emotional preference. I'm using "emotion" in a broad way. I assume that people will favour the disadvantaged, the people who are at risk of being rendered homeless, who are refugees or asylum-seekers, all the issues that are coming up in daily life in this country; and almost every time they will go in a particular direction, although the government is saying that, for various reasons, we simply can't afford to pay for everybody and have to draw the line somewhere. We can't admit everybody who wants to come to the United Kingdom into our country, and we have to control our borders and all that kind of thing.

You will get some cross-benchers who are not convinced by that, and they do so because they take the time to go and study the conditions in refugee camps. They go and meet the homeless and so on. They will consistently support the people who are disadvantaged and they do so because they're individuals who have done their homework and who feel that way. It's not because the party is telling them to do that. That's the point I'm trying to get across. It's because of the way they themselves feel.

Senator Frum: And I understand that. I'm questioning if the outcome is the same, if you can count on person A and person B to always vote Labour every time, the difference being person A has a whip and person B does not have a whip, but their voting record is identical, I'm not sure why that person B should be known as being an independent thinker or even a political independent. I'm not sure I understand that.

Lord Hope: I confess I haven't done this kind of research, although I don't think you'd find the voting records are identical for people who are in the parties. You would find, no doubt, on the occasions that when they did vote and decided to vote, they would vote in a way that is consistent with a political party view. But the voting record would be well below what a member of the party would be expected to do. That's the point. If you're a member of the party, you're whipped and you're told to turn out and you're criticized if you don't. If you're a cross-bencher, you're entitled to decide not to be there and not take part. You may have issues. There are issues, like the ones I've just been highlighting, which you will make every effort to vote upon, but there are other issues on matters relating to, say, technicalities of partnership law or company law, things of that kind that they have no issue in whatsoever, so they're not there and they don't vote, but people who are in the parties are required to vote. That's the distinction.

La sénatrice Frum : Non, je sais bien que ce n'est pas de votre ressort, mais je me demandais si, dans un sens plus général, cela correspond à vos critères d'indépendance d'esprit, puisque c'est censé être le but des lords s'identifiant à cette désignation.

Lord Hope : On ne peut pas détacher quelqu'un de sa façon de penser et de sa préférence émotive, et je parle d'émotion au sens large. Je présume que les gens vont prendre la défense des défavorisés, ceux qui risquent de perdre leur logis ou encore les réfugiés ou les demandeurs d'asile, autant d'enjeux dont on traite régulièrement dans notre pays. Presque chaque fois, ces lords voteront dans un certain sens même si le gouvernement dit que, pour différentes raisons, on ne peut tout simplement pas payer pour tout le monde et qu'il faut tracer la limite quelque part, qu'on ne peut pas recevoir tous ceux qui veulent venir au Royaume-Uni, qu'il faut contrôler nos frontières, ce genre de choses.

Il y aura des non-inscrits qui ne seront pas convaincus par ce discours parce qu'ils auront pris le temps d'aller étudier les conditions qui règnent dans les camps de réfugiés, d'aller rencontrer des sans-abri, ainsi de suite. Ils prennent invariablement la défense des défavorisés, et ils le font parce qu'ils vérifient la situation par eux-mêmes et y vont selon leurs sentiments — non parce que leur parti leur demande de le faire. C'est le point que je tente de faire valoir. Ils votent selon leur conscience.

La sénatrice Frum : Je comprends cela. Je me demande si cela ne revient pas au même, quand on sait que la personne A et la personne B votent travailliste à chaque fois, la seule différence étant que B n'a pas de whip alors que A en a un. S'ils votent toujours de la même façon, je ne vois pas pourquoi B devrait être connu comme un libre penseur ou même un indépendant sur le plan politique. Je ne suis pas sûre de comprendre cet aspect.

Lord Hope : J'avoue que je n'ai pas fait ce genre de recherches, mais je ne crois pas que vous trouveriez des bilans identiques chez des lords affiliés à un parti et des non-inscrits. Il n'y a pas de doute que vous verriez des non-inscrits, lorsqu'ils votent, voter systématiquement de la manière indiquée par un parti politique, mais le nombre de votes auxquels ils auraient participé serait très inférieur à celui qu'on attend d'un membre d'un parti. C'est le point à retenir. Si vous êtes membre d'un parti, vous devez obéir au whip et être présent au vote, et vous êtes blâmé si vous ne le faites pas. Les non-inscrits ont le droit de décider de ne pas voter. Ils peuvent avoir des intérêts particuliers, sur des sujets comme ceux que je viens d'énumérer. Ils vont donc faire tout ce qu'ils peuvent pour être présents aux votes sur ces sujets. Par contre, lors d'autres votes, par exemple sur des questions d'ordre administratif dans le domaine du droit des partenariats ou des sociétés, il se peut que le sujet ne les interpelle pas et qu'ils choisissent tout simplement de ne pas voter. Dans les mêmes circonstances, ceux qui sont affiliés à un parti devront voter. C'est la différence.

I think, if you went through the voting record and compared my cross-benchers with people in the parties, you would find their voting record is quite substantially below that of the party people because they vote on the things that interest them but they don't feel they have to vote on things that don't.

Senator Frum: I appreciate that; thank you very much.

Senator Cools: My Lord, I must tell you that for me it is a rare and wonderful thing to be able to speak with a member of that most august and distinguished group of human beings called the Law Lords. I say this and thank you for all of your work and your efforts. I have read a lot of the decisions that have come out of the Law Lords.

My question may be philosophical and may be practical, but I wish to ask you whether or not you think, based on your experience in parliamentary business, that it is politically practical or possible to sustain a wholly non-partisan house of Parliament, particularly the upper house.

I put this question to you because it has not been raised yet today, but this Senate, this Upper House of Parliament of Canada, is the embodiment of the Confederation, and the Fathers of Confederation assembled this house at the time intending to defeat large problems forever in this country.

In addition, I will say too that political parties were born in the notion that human beings should associate in politics and mobilize support by ideas and by principles as opposed to private and personal interests. Granted, many things have gone wrong with political parties in recent years, including the excessive powers that leaders have taken onto themselves.

My question comes back to you: In today's community, is it practically possible to sustain a wholly independent — they're saying independent, but they really mean non-partisan — non-partisan upper chamber in a parliament where the lower house is wholly partisan?

Lord Hope: I can't, if you forgive me, offer advice on how another nation should organize its parliamentary affairs, but under our system in the United Kingdom, I don't think it would be practicable for the House of Lords to be made up entirely of independent peers for reasons I mentioned earlier.

The government has to get its business through the house, and it relies to a very substantial extent on the House of Lords as a revising chamber in which their ministers appear, listen to arguments and, of course, have to address amendments that have been put forward and argued for and decide whether or not they should accept them. There is a very considerable political input through the governing party in the handling of committee-stage debates, report-stage debates, where the detail of a bill is gone through.

Without the government controlling the decision-taking in the end as to whether or not to accept an amendment, it would be very difficult to organize, and I simply can't understand in our

Je pense que, si vous examiniez le bilan des lords affiliés à un parti et celui des non-inscrits, vous constateriez que ces derniers ont voté beaucoup moins souvent que les autres parce qu'ils ne votent que sur les choses qui les intéressent particulièrement.

La sénatrice Frum : Je comprends. Merci beaucoup.

La sénatrice Cools : Mon lord, je dois vous dire que c'est une rare et merveilleuse occasion pour moi que de pouvoir discuter avec un membre de ce très auguste et distingué groupe constitué par les lords juristes. Je vous remercie de tout le travail que vous avez accompli. J'ai lu beaucoup des décisions rendues par les lords juristes.

Ma question a un aspect philosophique et un aspect pratique. Je veux vous demander si vous croyez, avec l'expérience que vous avez des affaires parlementaires, s'il est politiquement possible ou réaliste d'avoir une Chambre du Parlement entièrement non partisane, en particulier la Chambre haute.

Je vous pose la question parce que, on n'en a pas encore parlé aujourd'hui, mais la Chambre haute du Parlement du Canada, notre Sénat, est l'incarnation de la Confédération, et les Pères de la Confédération ont créé cette Chambre dans le but d'éviter pour toujours des problèmes importants au Canada.

Je dirai en outre que les partis politiques sont nés de la notion que les êtres humains doivent s'associer, en politique, et mobiliser du soutien en défendant des idées et des principes communs plutôt que des intérêts privés et personnels. J'admets cependant que bien des choses laissent à désirer au sein des partis politiques depuis quelques années, y compris le fait que leurs chefs s'arrogent trop de pouvoirs.

Voici de nouveau ma question : dans le monde d'aujourd'hui, est-il possible, pratiquement, d'avoir une Chambre haute entièrement indépendante — et ils disent « indépendante », mais ce qu'ils veulent dire est « non partisane » — dans un Parlement où la Chambre basse est entièrement partisane?

Lord Hope : Pardonnez-moi, mais je ne peux pas donner mon avis sur la façon dont un autre pays devrait gérer ses affaires parlementaires. Toutefois, au Royaume-Uni, je ne crois pas qu'il serait possible, avec notre système, d'avoir une Chambre des lords entièrement composée de pairs indépendants, pour les raisons que j'ai déjà expliquées.

Le gouvernement doit faire adopter sa législation, et il compte beaucoup sur la Chambre des lords pour qu'elle en fasse un second examen. Les ministres y témoignent, écoutent les arguments des lords et, bien sûr, doivent donner suite aux amendements qui ont été présentés et défendus, et décider s'il faut les accepter ou non. Le parti au pouvoir joue un grand rôle dans le traitement qu'on fera d'un projet de loi à l'étape du comité ainsi qu'à l'étape du rapport, où l'on passe en revue les détails d'un projet de loi.

Si le gouvernement n'a pas le pouvoir de prendre la décision finale à savoir s'il acceptera ou non d'amender son projet de loi, il lui sera très difficile de s'organiser, et je ne comprends tout

system in Westminster how we could live without that controlling body because we always turn, in the end of the day, in the end of every argument in an amendment, to look to the minister and what will the minister say about this. The minister will act as a conveyor of information back to the government in the House of Commons and say, "This provision in the bill that the House of Lords wants to amend and is criticizing is not going to work for reasons that are fully explained, and I have to get authority to accept the amendment."

Without that conversation, as it were, between the minister and the House of Lords, and the minister and the Commons, then the system of revising wouldn't work properly. You really have to look to the functions of the two bodies to see whether any particular composition is going to make sense or not. In our system, we really couldn't see it functioning without the political parties there to focus the debate.

Senator Cools: Thank you very much, My Lord.

Senator Joyal: Thank you for your last answer, Lord Hope. That was essentially where I was hoping to get comments from you. Putting it in other terms, what is the role or the importance of parties' presence in the Lords to function in a Westminster-style model of Parliament?

Lord Hope: Well, as I say, one has to understand that the ministers in the government are dependent on a communication system that informs them about the subject matter of debate. The opposition parties are equally dependent on understanding what the thinking is in the House of Lords on matters that are being debated. I'm not party to these discussions, but I'm sure there is a constant conversation between the representatives of the departments of government in the House of Lords and those who are running the government in the Commons, and the opposite side in the opposition benches between those who are opposition speakers in the Lords and the Commons, as to the line that should be taken in the course of debates in the Lords when they're revising legislation.

The point really comes to this: In the course of a bill's history through the House of Lords, at some point the government may well accept amendments put forward by the Lords or, indeed, propose amendments of their own to improve a bill. Now, I don't believe that the government representatives in the Lords would put forward amendments to a bill in the Lords without the consent of the ministers in their departments who are sitting in the House of Commons. This means that the government is then putting forward an amendment that has the support of the Commons ministers and, when the bill goes back from the Lords to be considered by the Commons, the Commons will accept these amendments because they're government amendments and the government has been represented in both houses in accepting them.

I think that's the best way I can explain how the parties interact. There is this combination of the way the two houses work that is best focused through the party machines. I must emphasize that, as a cross-bencher, I'm not party to that system

simplement pas comment, dans le système de Westminster, nous pourrions nous en tirer sans un parti au pouvoir parce que, à la fin de toute discussion sur un amendement, nous nous en remettons au ministre. Le ministre transmet l'information au gouvernement, à la Chambre des communes, et lui dit : « Cette disposition du projet de loi que la Chambre des lords critique et veut modifier ne peut fonctionner pour des raisons qui sont entièrement expliquées, et je dois obtenir le pouvoir d'accepter l'amendement. »

Sans cette conversation entre le ministre et la Chambre des lords, puis entre le ministre et les Communes, le système d'examen ne fonctionnerait pas convenablement. Il faut vraiment examiner les fonctions des deux assemblées pour voir si la modification de l'une d'elles a du bon sens ou non. Dans notre système, nous ne pourrions vraiment pas fonctionner sans les partis politiques, qui gardent le débat centré sur son objet.

La sénatrice Cools : Je vous remercie beaucoup, lord Hope.

Le sénateur Joyal : Je vous remercie de cette dernière réponse, lord Hope. J'espérais aussi obtenir votre opinion à cet égard. Si je reformule, quel est le rôle ou l'importance des partis à la Chambre des lords pour qu'elle puisse fonctionner au sein d'un Parlement sur le modèle de Westminster?

Lord Hope : Comme je le disais, il faut comprendre que les ministres comptent sur un système de communication qui les tient informés des questions ayant fait l'objet d'un débat. Les partis d'opposition ont tout autant besoin de comprendre l'opinion des lords sur les questions qui sont débattues. Je ne participe pas à ces discussions, mais je suis sûr qu'il y a une conversation constante entre les représentants des ministères à la Chambre des lords et ceux qui dirigent le gouvernement aux Communes, et entre les lords de l'opposition et les députés de l'opposition, quant à la ligne de parti à défendre à la Chambre des lords, au moment de l'examen d'une mesure législative.

Autrement dit, pendant le passage d'un projet de loi à la Chambre des lords, le gouvernement peut accepter les amendements présentés par les lords ou proposer ses propres amendements pour améliorer la mesure. Je ne crois pas que les représentants du gouvernement à la Chambre des lords présenteraient des amendements sans avoir le consentement du ministre intéressé, qui siège à la Chambre des communes. Cela signifie que le gouvernement présente alors un amendement qui a l'appui du ministre siégeant aux Communes et que, lorsque le projet de loi reviendra aux Communes, celles-ci accepteront l'amendement parce qu'il s'agit d'un amendement présenté par le gouvernement et accepté par les représentants du gouvernement siégeant dans les deux Chambres.

Je pense que c'est la meilleure explication que je puisse donner de la façon dont les partis interagissent. De la façon dont les deux Chambres fonctionnent ensemble, il est plus efficace de passer par l'appareil des partis. Je dois souligner que, comme non-inscrit, je

— I've never been in government — but I have the sense that this is what goes on, and there are considerable discussions in opposition parties as to whether they should press an amendment because of the views that would be taken in the House of Commons if they did. The two houses work together on the political front in a way that is not so very obvious to outsiders, but I think it is going on all the time behind the scenes, particularly on the government's side. I hope that answers your question.

Senator Joyal: Yes. I will put it differently. Could you envisage the House of Lords being composed only of cross-benchers? That is, peers would have absolutely no relationship with any of the parties represented in the House of Commons, either in the form of government or opposition or third parties. Could you envisage that it could work in the Westminster-style upper house and would satisfy the role of review that, as you stated, is the essential role of an upper house in a contemporary parliament?

Lord Hope: Well, under our system, a bill has to pass both the House of Lords and the House of Commons, and the system is that if the House of Lords puts forward an amendment to a bill, it won't be enacted as part of the bill unless the House of Commons approves of it. This is where the system that you're suggesting to me would break down, because there would be no system of communication that would enable the house composed entirely of nonpolitical people to know whether or not their amendments are going to achieve political approval. As sure as day is day, amendments of that kind would go back to the House of Commons and be rejected, and it would give rise to a state of considerable confusion. It would delay legislation, because unfocused amendments would be put forward, which the Commons would reject, and there would be no one in the House of Lords to say, "Look, we're prepared to accept an amendment in a particular form. If you can revise your thinking a little bit, we'll accept that." There is no negotiation process possible unless you have the party people in both chambers.

It's that on which we depend. It really is essential that there is this party contribution to the way legislation is handled in both houses, each of them being complementary to the other.

Senator Joyal: You stated that your status is not defined in the Standing Orders of the House of Lords. Could you expand, for example, on where you are recognized in the rules that govern the operation of the Lords, you as Convenor of the Crossbench Peers?

Lord Hope: As Convenor, I can't find any reference to myself in the Standing Orders. I am referred to on one page in the Companion to the Standing Orders. Otherwise, as far as these documents are concerned, I simply don't exist, but the fact is that I'm there. I meet with the party leaders each week, I'm accepted as

ne participe pas à ce système — je n'ai jamais été dans le gouvernement — mais j'ai l'impression que c'est ainsi que les choses se passent et on discute beaucoup dans les partis de l'opposition pour déterminer s'il y a lieu de demander un amendement en raison des prises de position qu'il susciterait à la Chambre des communes. Les deux Chambres travaillent ensemble sur le front politique d'une manière qui n'est pas très manifeste, vue de l'extérieur, mais je pense que cela se passe toujours ainsi dans les coulisses, surtout du côté du gouvernement. J'espère avoir répondu à votre question.

Le sénateur Joyal : Oui. Je vais la poser différemment. Pourriez-vous envisager que la Chambre des lords soit composée uniquement de non-inscrits? C'est-à-dire que les pairs n'auraient absolument aucune relation avec quelque parti que ce soit représenté à la Chambre des communes, qu'on parle du parti au pouvoir, du parti de l'opposition ou d'un tiers parti? Pensez-vous que cela fonctionnerait à la Chambre haute dans un système de type britannique et lui permettrait d'exercer sa fonction d'examen qui, comme vous l'avez dit, est la fonction essentielle d'une Chambre haute dans un Parlement contemporain?

Lord Hope : Eh bien, dans notre système, un projet de loi doit être adopté à la Chambre des lords et à la Chambre des communes, et le système veut que, si la Chambre des lords présente un amendement à un projet de loi, il ne sera pas promulgué avec le projet de loi à moins d'avoir été approuvé par la Chambre des communes. C'est là que le système que vous suggérez bloquerait parce qu'il n'y aurait aucun système de communication qui permettrait à la Chambre composée uniquement de non-politiques de savoir si ses amendements seront approuvés par les politiques. Il est certain que de tels amendements seraient renvoyés à la Chambre des communes et rejetés et cela créerait une confusion considérable. Cela retarderait la mesure législative parce que des amendements vagues seraient proposés, que la Chambre des communes les rejeterait et il n'y aurait personne à la Chambre des lords pour dire « Nous sommes disposés à accepter un amendement sous une forme particulière. Si vous pouviez revoir un peu votre point de vue, nous l'accepterons. » Il n'y a pas de négociation possible à moins d'avoir des représentants des partis dans les deux Chambres.

C'est indispensable pour nous. Il est vraiment indispensable que les partis contribuent au processus d'élaboration des lois dans les deux Chambres, chacune complétant l'autre.

Le sénateur Joyal : Vous avez dit que votre statut n'était pas défini dans le Règlement de la Chambre des lords. Pourriez-vous nous en dire plus, par exemple, sur l'endroit où vous êtes reconnu dans les règles qui régissent le fonctionnement de la Chambre des lords, vous comme porte-parole des pairs non inscrits?

Lord Hope : Je ne trouve aucune mention de moi comme porte-parole dans le Règlement. Il est question de moi dans une seule page du document d'accompagnement du Règlement. Sinon, je n'existe pas dans ces documents, mais le fait est que je suis là. Je rencontre les chefs des partis toutes les semaines. Je suis

part of the system, and it's simply by constant communication, acting as a conduit, that I am respected and achieve what I would like to achieve.

There is sort of a two-way process in that I can assist the government chief whip in various ways by explaining to him what my people are thinking and from time to time offering assistance in, for example, finding somebody who might act as a convenor of a particularly difficult committee, and he may then make representations to me about things that he would like to be understood or seek views upon.

I'm a useful person, because there is this group of people who are cross-benchers who need to have a leader, or at least a representative. The fact that I'm not mentioned in these documents really doesn't matter because I'm there every day, and I meet these people and they talk to me. It's a question of establishing a position of trust and mutual respect by simply being there and continuing this conversation, but always on the basis that I'm completely independent and the conversations that take place between us in private remain private, and that is well understood. Provided I maintain their trust in those respects, then I can continue to do my job.

Senator Joyal: Thank you, Lord Hope. I had a postscript question on the Brexit, but I don't think I'm going to ask it openly. Maybe it would be for a private conversation.

Lord Hope: I think I would probably decline to answer it.

Senator Massicotte: Lord Hope, under the committee structure of the House of Lords, do the committees provide independent reports on matters of public interest besides reviewing bills?

Lord Hope: Yes. We have a system whereby we set up ad hoc committees to consider particular issues, one of which is the long-term sustainability of our National Health Service. That committee will start its work in the late summer and will report in the form of a public report in February or March of next year. It will be a detailed report based on evidence and prepared with the assistance of the clerking system. It is a major contribution to thinking. It's not related to legislation. It's just simply informing the public.

Senator Massicotte: Must the government respond to your recommendations and by a certain time limit?

Lord Hope: Yes, the government is expected to provide a response, and that will then provide a focus for debate at the house at a later stage. There would then be a debate on the committee's report in light of the government's report. It's a completely independent system from legislation, but it's also a very valuable part of the house's work.

Senator Bellemare: Do the cross-benchers propose many amendments, a significant proportion of amendments, or not?

accepté comme faisant partie du système et c'est simplement par une communication constante, en faisant office d'intermédiaire, que je suis respecté et que j'atteins mes objectifs.

Il y a comme un processus à deux sens dans lequel je peux aider le whip en chef du gouvernement de diverses manières en lui expliquant ce que ceux que je représente pensent et, de temps en temps, en offrant de l'aide, par exemple, pour trouver une personne qui pourrait faire fonction de porte-parole d'un comité particulièrement difficile. Il peut alors me parler de choses qu'il aimerait faire comprendre ou sur lesquelles il aimerait avoir un avis.

Je joue un rôle utile, car il y a un groupe de personnes, les non-inscrits, qui a besoin d'un leader ou, du moins, d'un représentant. Le fait que je ne sois pas mentionné dans ces documents importe peu en réalité parce que je suis en poste tous les jours et que je rencontre les gens et ils me parlent. Il s'agit d'instaurer la confiance et le respect mutuel simplement en étant là et en discutant, mais étant toujours entendu que je suis complètement indépendant et que les entretiens que nous avons seul à seul demeurent confidentiels. Pour peu que je garde leur confiance à cet égard, je peux continuer à faire mon travail.

Le sénateur Joyal : Merci, lord Hope. J'avais une question à ajouter sur le Brexit, mais je ne pense pas que je vais la poser ouvertement. Je la garderai peut-être pour un entretien privé.

Lord Hope : Je pense que je refuserais probablement d'y répondre.

Le sénateur Massicotte : Lord Hope, de la façon dont les comités de la Chambre des lords sont structurés, les comités produisent-ils des rapports indépendants sur des questions d'intérêt public en plus d'étudier des projets de loi?

Lord Hope : Oui. Nous avons un système dans lequel nous formons des comités spéciaux pour étudier des questions particulières, par exemple, la viabilité à long terme de notre système de santé national. Ce comité entreprendra ses travaux à la fin de l'été et présentera un rapport public en février ou mars de l'année prochaine. Ce sera un rapport détaillé fondé sur des faits et préparé avec l'aide du système de greffe. C'est une contribution majeure à la réflexion. Ce n'est pas lié à une mesure législative. Il s'agit simplement d'informer la sphère publique.

Le sénateur Massicotte : Le gouvernement doit-il répondre à vos recommandations dans un certain délai?

Lord Hope : Oui, le gouvernement est censé donner une réponse qui, par la suite, orientera un éventuel débat à la Chambre. Il y a ensuite un débat sur le rapport du comité à la lumière du rapport du gouvernement. C'est un système complètement indépendant de celui pour l'élaboration des lois, mais c'est aussi un volet très utile des travaux de la Chambre.

Le sénatrice Bellemare : Est-ce que les non-inscrits proposent beaucoup d'amendements, une proportion importante d'amendements, ou non?

Lord Hope: They propose quite a large number. I wouldn't like to put a percentage on it but, in the course of a bill, you would find a substantial number of them. How many of them go to a vote is a different issue, because on most issues they wouldn't be seeking the political party's support. They put forward amendments in order to make a point, searching for information, possibly trying to make the government think again without putting the matter to a vote. It's less often for the cross-benchers to try to canvass party support but quite common for them to put down amendments which are simply informing the government or searching for information as to why a bill is framed in a particular way.

The Chair: Thank you very much, and thank you, Lord Hope. It was most interesting. I was wondering, because I personally have some questions I would like to ask and the senators may have additional questions, if we forwarded them to you, if you would be kind enough to respond.

Lord Hope: Yes, of course. I'm delighted to help as best I can.

The Chair: Thank you very much. We really appreciate it.

We stand adjourned until 2:30, when we'll have an in camera session.

(The committee adjourned.)

Lord Hope : Ils en proposent un assez grand nombre. Je n'irais pas jusqu'à donner un pourcentage, mais, tout au long de l'étude d'un projet de loi, il y en a pas mal. Quant à savoir combien sont mis aux voix, c'est une autre histoire, car, pour la plupart des questions, on ne demande pas l'appui du parti politique. Les non-inscrits présentent des amendements pour faire valoir un point de vue, demander de l'information ou tenter d'amener le gouvernement à réviser son point de vue, sans mettre la question aux voix. Il est plus rare que les non-inscrits tentent d'obtenir l'appui d'un parti, mais il est assez fréquent qu'ils présentent des amendements pour simplement informer le gouvernement ou demander pourquoi un projet de loi est conçu d'une certaine façon.

Le président : Merci beaucoup et merci à vous, lord Hope. C'était très intéressant. J'ai personnellement quelques questions que j'aimerais poser et les sénateurs pourraient avoir d'autres questions et je me demandais si vous auriez l'amabilité d'y répondre si nous vous les envoyions.

Lord Hope : Oui, bien sûr. Je suis ravi d'apporter toute l'aide possible.

Le président : Merci beaucoup. Nous vous en sommes très reconnaissants.

Nous reprendrons nos travaux à 14 h 30. Nous tiendrons alors une séance à huis clos. La séance est levée.

(La séance est levée.)

WITNESSES

Wednesday, March 23, 2016

The Honourable Senator Paul J. Massicotte;
The Honourable Senator Stephen Greene.

Tuesday, April 12, 2016

As an individual:

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

Wednesday, April 13, 2016

As individuals:

Paul Thomas, Professor Emeritus, University of Manitoba (by video conference);
Stéphane Beaulac, Professor, Faculty of Law;
Donald Desserud, Professor, Department of Political Science, Faculty of Arts;
Errol Mendes, Professor, Faculty of Law – Common Law.

Monday, April 18, 2016

As an individual:

The Right Honourable the Lord Hope of Craighead, KT, Convenor of the Crossbench Peers, House of Lords of the United Kingdom (by video conference).

TÉMOINS

Le mercredi 23 mars 2016

L'honorable sénateur Paul J. Massicotte;
L'honorable sénateur Stephen Greene.

Le mardi 12 avril 2016

À titre personnel :

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

Le mercredi 13 avril 2016

À titre personnel :

Paul Thomas, professeur émérite, Université du Manitoba (par vidéoconférence);
Stéphane Beaulac, professeur, faculté de droit;
Donald Desserud, professeur, Département des sciences politiques, faculté des arts;
Errol Mendes, professeur, faculté de droit – Section de common law.

Le lundi 18 avril 2016

À titre personnel :

Le très honorable lord Hope de Craighead, KT, porte-parole des pairs non inscrits, Chambre des lords du Royaume-Uni (par vidéoconférence).