

Canadian Study
of
Parliament Group

Groupe canadien
d'étude
des questions parlementaires

Seminar

on the

Senate

Colloque

sur le

Sénat

CANADIAN STUDY OF PARLIAMENT GROUP

GROUPE CANADIEN D'ÉTUDE DES QUESTIONS
PARLEMENTAIRES*Executive Committee*

NAME

Chairman

Prof. C. E. S. Franks
Department of Political Studies
Queen's University
Kingston, Ont.

Vice-Chairman

Prof. Jean-Pierre Gaboury
Department of Political Science
University of Ottawa
Ottawa, Ont.

Secretary

Dr. C. B. Koester
Clerk Assistant
House of Commons
Ottawa, Ont.

Treasurer

Dr. Henriette Immarigeon
Assistant Director
Research Branch
Library of Parliament

Mr. G. W. Baldwin
Member of Parliament
House of Commons
Ottawa, Ont.

Mr. Gordon Barnhart
Clerk of the Legislative Assembly
239 Legislative Building
Regina, Sask. S4S 0B3

Mr. Douglas Fisher
Parliamentary Press Gallery
Ottawa, Ont.

Mr. J. J. Macdonell
Auditor General of Canada
240 Sparks Street
Ottawa, Ont.

Hon. J. M. Reid, P.C.
Member of Parliament
House of Commons
Ottawa, Ont.

Dr. John B. Stewart
St. Francis Xavier University
Antigonish, N.S.

Comité exécutif

NOM

Président

M. C. E. S. Franks
Département des études politiques
Université Queen's
Kingston (Ont.)

Vice-président

M. Jean-Pierre Gaboury
Département des sciences politiques
Université d'Ottawa
Ottawa (Ont.)

Secrétaire

M. C. B. Koester
Greffier adjoint
Chambre des communes
Ottawa (Ont.)

Trésorière

M^{me} Henriette Immarigeon
Directeur adjoint
Service de recherche
Bibliothèque du Parlement
Ottawa (Ont.)

M. G. W. Baldwin
Député
Chambre des communes
Ottawa (Ont.)

M. Gordon Barnhart
Greffier de l'Assemblée législative
239 Legislative Building
Regina (Sask.) S4S 0B3

M. Douglas Fisher
Tribune parlementaire
Chambre des communes
Ottawa (Ont.)

M. J. J. Macdonell
Vérificateur général du Canada
240, rue Sparks
11^e étage
Ottawa (Ont.)

L'hon. J. M. Reid, C.P.
Député
Chambre des communes
Ottawa (Ont.)

M. John B. Stewart
Université Saint-François-Xavier
Antigonish (N.-É.)

The Canadian Study of Parliament Group was founded to encourage and stimulate study of the Canadian Parliament and legislatures and to promote interest in the parliamentary process.

Membership is open to academics, members of the Senate, House of Commons and provincial legislatures, officers of Parliament and legislatures, as well as to interested persons.

Applications for membership and the membership fee of \$20. per annum should be addressed to the Secretary of the Group.

CANADIAN STUDY OF PARLIAMENT GROUP

(Attending)

ADAMS, Mr. Erik R.
Research Branch
Library of Parliament
Ottawa, Ontario K1A 0A9

ANDERSON, Mr. R.
Robert Anderson Associates Ltd.
Skyridge, R.R. 2
Aylmer East, Quebec J9H 5E1

ASKWITH, Mr. Charles
Assistant Gentleman Usher of the Black Rod
The Senate
Ottawa, Ontario K1A 0A4

BEAUPRE, Mr. R. M.
Assistant Parliamentary Counsel
Law Branch
House of Commons
Ottawa, Ontario K1A 0A6

BIRCH, Mr. G. A.
Committee Clerk
Committees and Private Legislation Branch
House of Commons
Ottawa, Ontario K1A 0A6

DANN, Miss Abbie
Parliamentary Intern
House of Commons
Ottawa, Ontario K1A 0A6

DEAN, Mr. J. Walter
Director of Administration and Personnel
The Senate
Ottawa, Ontario K1A 0A4

DELISLE FUCITO, Mrs. M.
French Journals Branch
House of Commons
Ottawa, Ontario K1A 0A6

DESROSIERS, Mr. Claude L.
Chief of French Journals
House of Commons
Ottawa, Ontario K1A 0A6

Le Groupe canadien d'étude des questions parlementaires a été créé à la fois pour encourager et stimuler l'étude du Parlement et des assemblées législatives canadiens ainsi que pour promouvoir l'intérêt public dans le processus parlementaire.

Peuvent devenir membres du Groupe les universitaires, les sénateurs, les députés fédéraux et provinciaux, les fonctionnaires parlementaires fédéraux et provinciaux ainsi que toute autre personne intéressée.

Les demandes d'affiliation et la cotisation de \$20 doivent être présentées au secrétaire du Groupe.

GROUPE CANADIEN D'ÉTUDE DES QUESTIONS PARLEMENTAIRES

Étaient présents:

ADAMS, M. Erik R.
Service de recherche
Bibliothèque du Parlement
Ottawa (Ont.) K1A 0A9

ANDERSON, M. R.
Robert Anderson Associates Ltd.
Skyridge, r.r. n° 2
Aylmer-Est (Qué.) J9H 5E1

ASKWITH, M. Charles
Adjoint au Gentilhomme huissier de la verge noire
Le Sénat
Ottawa (Ont.) K1A 0A4

BEAUPRÉ, M. R. M.
Conseiller parlementaire adjoint
Direction du service législatif
Chambre des communes
Ottawa (Ont.) K1A 0A6

BIRCH, M. G. A.
Direction des comités et de la législation privée
Chambre des communes
Ottawa (Ont.) K1A 0A6

DANN, M^{me} Abbie
Stagiaire
Chambre des communes
Ottawa (Ont.) K1A 0A6

DEAN, M. J. Walter
Directeur de l'administration et du personnel
Le Sénat
Ottawa (Ont.) K1A 0A4

DELISLE FUCITO, M^{me} M.
Division des journaux français
Chambre des communes
Ottawa (Ont.) K1A 0A6

DESROSIERS, M. Claude L.
Chef des journaux français
Chambre des communes
Ottawa (Ont.) K1A 0A6

du PLESSIS, Mr. R. L., Q.C.
Law Clerk and Parliamentary Counsel
The Senate
Ottawa, Ontario K1A 0A4

DUPUIS, Mr. Richard
Committee Clerk
Committees and Private Legislation Branch
House of Commons
Ottawa, Ontario K1A 0A6

ELGEE, Mr. David J.
Eldorado Nuclear Limited
400-255 Albert Street
Ottawa, Ontario K1P 6A9

FLYNN, Senator Jacques, Q.C.
The Senate
Ottawa, Ontario K1A 0A4

FONTAINE, Miss Nicole
Special Assistant to the Clerk of the Senate
The Senate
Ottawa, Ontario K1A 0A4

FORSEY, Senator Eugene
The Senate
Ottawa, Ontario K1A 0A4

FRANKS, Prof. C. E. S.
Department of Political Studies
Queen's University
Kingston, Ontario K7L 3N6

FRAPPIER, Mr. Gilles
Associate Parliamentary Librarian
Library of Parliament
Ottawa, Ontario K1A 0A9

FRASER, Mr. Alistair
Clerk of the House of Commons
House of Commons
Ottawa, Ontario K1A 0A6

FYFFE, Mr. G.
Assistant to the Opposition House Leader
c/o Mr. W. D. Baker, M.P.
House of Commons
Ottawa, Ontario K1A 0A6

GABOURY, Prof. J.-P.
Department of Political Science
University of Ottawa
Ottawa, Ontario K1N 8Y2

GUITARD, Mr. Maxime
Third Clerk Assistant
House of Commons
Ottawa, Ontario K1A 0A6

du PLESSIS, M. R. L., c.r.
Légiste et conseiller parlementaire
Le Sénat
Ottawa (Ont.) K1A 0A4

DUPUIS, M. Richard
Direction des comités et de la législation privée
Chambre des communes
Ottawa (Ont.) K1A 0A6

ELGEE, M. David J.
Eldorado Nucléaire, Limitée
400-255, rue Albert
Ottawa (Ont.) K1P 6A9

FLYNN, Sénateur Jacques, c.r.
Le Sénat
Ottawa (Ont.) K1A 0A4

FONTAINE, M^{lle} Nicole
Adjoint spécial auprès du Greffier du Sénat
Le Sénat
Ottawa (Ont.) K1A 0A4

FORSEY, Sénateur Eugene
Le Sénat
Ottawa (Ont.) K1A 0A4

FRANKS, M. C. E. S.
Département des études politiques
Université Queen's
Kingston (Ont.) K7L 3N6

FRAPPIER, M. Gilles
Bibliothécaire parlementaire associé
Bibliothèque du Parlement
Ottawa (Ont.) K1A 0A9

FRASER, M. Alistair
Greffier de la Chambre des communes
Chambre des communes
Ottawa (Ont.) K1A 0A6

FYFFE, M. G.
Adjoint du Leader de l'Opposition à la Chambre
a/s M. W. D. Baker, député
Chambre des communes
Ottawa (Ont.) K1A 0A6

GABOURY, M. J.-P.
Département des sciences politiques
Université d'Ottawa
Ottawa (Ont.) K1N 8Y2

GUITARD, M. Maxime
Troisième greffier adjoint
Chambre des communes
Ottawa (Ont.) K1A 0A6

GUSSOW, Mr. David W.
 Researcher
 English Journals Branch
 House of Commons
 Ottawa, Ontario K1A 0A6

HAMEL, Mr. J.-M.
 Chief Electoral Officer of Canada
 440 Coventry Road
 Ottawa, Ontario K1A 0M6

HANDLEMAN, Mr. S. B., M.P.P.
 Room 441, Parliament Buildings
 Queen's Park
 Toronto, Ontario

HAPPY, Prof. J. R.
 Department of Political Studies
 University of Guelph
 Guelph, Ontario

HAYES, Mr. John A.
 Special Adviser
 Federal-Provincial Relations Office
 59 Sparks Street
 Ottawa, Ontario K1A 0A3

HOLTBY, Mr. John A.
 First Clerk Assistant
 Legislative Assembly of Ontario Room 104, Queen's Park
 Toronto, Ontario M7A 1A2

HOWE, Mr. J. Donal
 c/o Transport 2000
 53 Queen Street
 Ottawa, Ontario

IMMARIGEON, Dr. Henriette
 Assistant Director
 Research Branch
 Library of Parliament
 Ottawa, Ontario K1A 0A9

JEFFREY, Mrs. Brooke
 Research Branch
 Library of Parliament
 Ottawa, Ontario K1A 0A9

KEMBALL, Mr. Peter R.
 Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Trade
 60 Queen Street, 6th Floor
 Ottawa, Ontario

KIRBY, Mr. Michael B.
 Chief of English Journals
 House of Commons
 Ottawa, Ontario K1A 0A6

KOESTER, Dr. C. B.
 Clerk Assistant (*Administrative and Procedural*)
 House of Commons
 Ottawa, Ontario K1A 0A6

GUSSOW, M. David W.
 Re cherche
 Division des journaux anglais
 Chambre des communes
 Ottawa (Ont.) K1A 0A6

HAMEL, M. J.-M.
 Directeur général des élections
 Bureau du directeur général des élections
 440, chemin Coventry
 Ottawa (Ont.) K1A 0M6

HANDLEMAN, M. S. B., Député provincial
 Pièce 441, Hôtel du Parlement
 Queen's Park
 Toronto (Ont.)

HAPPY, M. J. R.
 Département des études politiques
 Université de Guelph
 Guelph (Ont.)

HAYES, M. John A.
 Conseiller spécial
 Bureau des relations fédérales-provinciales
 59, rue Sparks
 Ottawa (Ont.) K1A 0A3

HOLTBY, M. John A.
 Premier greffier adjoint
 Assemblée législative de l'Ontario
 Pièce 104, Queen's Park
 Toronto (Ont.) M7A 1A2

HOWE, M. J. Donal
 a/s Transport 2000
 53, rue Queen
 Ottawa (Ont.)

IMMARIGEON, M^{me} Henriette
 Directeur adjoint
 Service de recherche
 Bibliothèque du Parlement
 Ottawa (Ont.) K1A 0A9

JEFFREY, M^{me} Brooke
 Service de recherche
 Bibliothèque du Parlement
 Ottawa (Ont.) K1A 0A9

KEMBALL, M. Peter R.
 Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur 60, rue Queen, 6^e étage
 Ottawa (Ont.)

KIRBY, M. Michael B.
 Chef des journaux anglais
 Chambre des communes
 Ottawa (Ont.) K1A 0A6

KOESTER, M. C. B.
 Greffier adjoint (*Administration et procédure*)
 Chambre des communes
 Ottawa (Ont.) K1A 0A6

KOESTER, Miss Elizabeth
c/o Mr. Alan Martin, M.P.
House of Commons
Ottawa, Ontario K1A 0A6

KRUSHELNICKI, Mr. Bruce
Parliamentary Intern
House of Commons
Ottawa, Ontario K1A 0A6

LAFOND, Mr. Serge
Parliamentary Intern
House of Commons
Ottawa, Ontario K1A 0A6

LAPOINTE, Senator Renaude
Speaker of the Senate
The Senate
Ottawa, Ontario K1A 0A4

LAUNDY, Mr. Philip
Director, Research Branch
Library of Parliament
Ottawa, Ontario K1A 0A9

LEMAN, Mr. Marc
Research Branch
Library of Parliament
Ottawa, Ontario K1A 0A9

LEVER, Ms. Nora
Committee Clerk
Committees and Private Legislation Branch
House of Commons
Ottawa, Ontario K1A 0A6

MACDONELL, Mr. J. J.
Auditor General of Canada
240 Sparks Street, 11th Floor
Ottawa, Ontario K1A 0G6

MacGUIGAN, Dr. Mark, M.P.
House of Commons
Ottawa, Ontario K1A 0X2

McCLUNG, Mr. M.
460 Golden Ave.
Ottawa, Ontario K2E 2E5

McDONOUGH, Mr. John
Research Branch
Library of Parliament
Ottawa, Ontario K1A 0A9

McKINLEY, Miss Cindy
Parliamentary Intern
House of Commons
Ottawa, Ontario K1A 0A6

KOESTER, M^{lle} Elizabeth
a/s M. Alan Martin, député
Chambre des communes
Ottawa (Ont.) K1A 0A6

KRUSHELNICKI, M. Bruce
Stagiaire
Chambre des communes
Ottawa (Ont.) K1A 0A6

LAFOND, M. Serge
Stagiaire
Chambre des communes
Ottawa (Ont.) K1A 0A6

LAPOINTE, Sénateur Renaude
Présidente du Sénat
Le Sénat
Ottawa (Ont.) K1A 0A4

LAUNDY, M. Philip
Directeur de la recherche
Bibliothèque du Parlement
Ottawa (Ont.) K1A 0A9

LEMAN, M. Marc
Service de recherche
Bibliothèque du Parlement
Ottawa (Ont.) K1A 0A9

LEVER, M^{lle} Nora
Greffier de comité
Direction des comités et de la législation privée
Chambre des communes
Ottawa (Ont.) K1A 0A6

MACDONELL, M. J. J.
Vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, 11^e étage
Ottawa (Ont.) K1A 0G6

MacGUIGAN, M. Mark, député
Chambre des communes
Ottawa (Ont.) K1A 0X2

McCLUNG, M. M.
460, avenue Golden
Ottawa (Ont.) K2E 2E5

McDONOUGH, M. John
Service de recherche
Bibliothèque du Parlement
Ottawa (Ont.) K1A 0A9

McKINLEY, M^{lle} Cindy
Stagiaire
Chambre des communes
Ottawa (Ont.) K1A 0A6

MILLER, Mr. Robert W.
Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade
60 Queen Street, 6th Floor
Ottawa, Ontario

O'BRIEN, Mr. Gary W.
Researcher
English Journals Branch
House of Commons
Ottawa, Ontario K1A 0A6

O'SHEA, Mr. Kevin D.
Parliamentary Intern
House of Commons
Ottawa, Ontario K1A 0A6

PELLETIER, Mr. Marcel R.
Clerk Assistant (*Legal*)
House of Commons
Ottawa, Ontario K1A 0A6

RAYNER, Mr. M. H.
Assistant Auditor General
Office of the Auditor General of Canada
240 Sparks Street
Ottawa, Ontario K1A 0G6

REYNOLDS, Mrs. Barbara Plant
Research Branch
Library of Parliament
Ottawa, Ontario K1A 0A9

RONDEAU-PARENT, Mrs. Micheline
Researcher
French Journals Branch
House of Commons
Ottawa, Ontario K1A 0A6

ROSS, Mr. N. Glenn
Coopers & Lybrand, Chartered Accountants
99 Bank Street
Ottawa, Ontario

ROWLAND, Mr. D. C.
Assistant Secretary to the Cabinet
Federal-Provincial Relations Office
59 Sparks Street
Ottawa, Ontario K1A 0A3

ROY, Mr. Jean-Claude
Parliamentary Intern
House of Commons
Ottawa, Ontario K1A 0A6

RUUS, Mrs. Irene V.
Researcher
English Journals Branch
House of Commons
Ottawa, Ontario K1A 0A6

MILLER, M. Robert W.
Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur
60, rue Queen, 6^e étage
Ottawa (Ont.)

O'BRIEN, M. Gary W.
Recherchiste
Direction des journaux anglais
Chambre des communes
Ottawa (Ont.) K1A 0A6

O'SHEA, M. Kevin D.
Stagiaire
Chambre des communes
Ottawa (Ont.) K1A 0A6

PELLETIER, M. Marcel R.
Greffier adjoint (*Affaires juridiques*)
Chambre des communes
Ottawa (Ont.) K1A 0A6

RAYNER, M. M. H.
Vérificateur général adjoint
Bureau du Vérificateur général du Canada
240, rue Sparks
Ottawa (Ont.) K1A 0G6

REYNOLDS, M^{me} Barbara Plant
Service de recherche
Bibliothèque du Parlement
Ottawa (Ont.) K1A 0A9

RONDEAU-PARENT, M^{me} Micheline
Recherchiste
Division des journaux français
Chambre des communes
Ottawa (Ont.) K1A 0A6

ROSS, M. N. Glenn
Coopers & Lybrand, comptables agréés
99, rue Bank
Ottawa (Ont.)

ROWLAND, M. D. C.
Secrétaires adjoint du Cabinet
Bureau des relations fédérales-provinciales
59, rue Sparks
Ottawa (Ont.) K1A 0A3

ROY, M. Jean-Claude
Stagiaire
Chambre des communes
Ottawa (Ont.) K1A 0A6

RUUS, M^{me} Irene V.
Recherchiste
Division des journaux anglais
Chambre des communes
Ottawa (Ont.) K1A 0A6

SCHUETZ, Prof. C. F.
Department of Political Science
Carleton University
Ottawa, Ontario K1S 5B6

SPICER, Mr. Erik J.
Parliamentary Librarian
Library of Parliament
Ottawa, Ontario K1A 0A9

STANBURY, Senator Richard J., Q.C.
The Senate
Ottawa, Ontario K1A 0A4

STOLTZ, Mr. Douglas
Assistant Parliamentary Counsel
Law Branch
House of Commons
Ottawa, Ontario K1A 0A6

THOMAS, Mr. R. E.
Director of Legislative Services
House of Commons
Ottawa, Ontario K1A 0A6

WILLIAMS, Dr. R. J.
Department of Political Science
University of Waterloo
Waterloo, Ontario N2L 3G1

WINGFIELD, Mr. R. M.
Arthur Andersen & Co.
P.O. Box 29
Toronto-Dominion Centre
Toronto, Ontario M5K 1B9

YOUNG, Mr. John J.
Law Editor
Supreme Court of Canada
Ottawa, Ontario K1A 0J1

SCHUETZ, M. C. F.
Département des sciences politiques
Université Carleton
Ottawa (Ont.) K1A 5B6

SPICER, M. Erik J.
Bibliothécaire parlementaire
Bibliothèque du Parlement
Ottawa (Ont.) K1A 0A9

STANBURY, Sénateur Richard J., c.r.
Le Sénat
Ottawa (Ont.) K1A 0A4

STOLTZ, M. Douglas
Conseiller parlementaire adjoint
Direction du service législatif
Chambre des communes
Ottawa (Ont.) K1A 0A6

THOMAS, M. R. E.
Directeur
Services législatifs
Chambre des communes
Ottawa (Ont.) K1A 0A6

WILLIAMS, M. R. J.
Département des sciences politiques
Université de Waterloo
Waterloo (Ont.) N2L 3G1

WINGFIELD, M. R. M.
Arthur Anderson & Co.
C.P. 29
Centre Toronto-Dominion
Toronto (Ont.) M5K 1B9

YOUNG, M. John J.
Arrétiste
Cour suprême du Canada
Ottawa (Ont.) K1A 0J1

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Friday, January 26, 1979

[Texte]

Professor Franks (Chairman of CSPG): Good afternoon and welcome to our third seminar.

We are beginning with Professor Jean-Pierre Gaboury, who is going to be the Chairman of today's session, and he will introduce his panel to you.

The dinner is going to be in Room 112N, not 256N as it had been before.

I want to express our gratitude to the Senate and to people from both the House of Commons and the Senate staff who have helped organize the meeting this afternoon and the dinner.

I would like to remind you all that there is a legislative studies conference at Simon Fraser University on February 15, 16, 17 that we are sponsoring as the Canadian Study of Parliament Group, so I hope I will see some of you there. I know some of you will be, but I hope others of you will be able to come and attend it too.

This really begins our activities for 1978-79. As you know, this session was originally planned for last fall but various administrative difficulties and delays meant that we could not do it then and we are very lucky to have it now under the auspices of the Senate who are going to help with publication of the proceedings.

Monsieur Jean-Pierre Gaboury, our Vice President, will now take over as chairman of this meeting. Thank you.

Le président (M. Gaboury): Merci beaucoup. Madame la présidente du Sénat, messieurs les sénateurs, messieurs les députés, chers amis, je suis très heureux de vous souhaiter la bienvenue à cette nouvelle réunion du Groupe canadien d'étude des questions parlementaires. Cet après-midi, nous abordons une vieille question, une question controversée dans notre société politique: la question du Sénat. Pour éclairer notre lanterne et renouveler le débat, nous avons le plaisir d'accueillir quatre personnes sages et expérimentées, le sénateur Jacques Flynn, M. John Hayes, M. le député Mark MacGuigan et le sénateur Richard Stanbury.

• 1540

M. John Hayes nous parlera des chambres hautes ailleurs dans le monde, le sénateur Flynn nous entretiendra du fonctionnement actuel du Sénat canadien; M. MacGuigan abordera la question des réformes Sénat et finalement, le sénateur Stanbury nous fera part des réactions des sénateurs à cet égard.

Alors, j'invite donc le sénateur Jacques Flynn à ouvrir le débat.

Le sénateur Jacques Flynn (P.C., Rougemont, Québec): Merci, monsieur le président. Je ne pensais pas être le premier, je croyais que je devais suivre M. Hayes.

Le président (Monsieur Gaboury): Je vous prie de m'excuser, c'est une erreur de ma part.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le vendredi 26 janvier 1979

[Traduction]

M. Franks (président du G.C.E.Q.P.): Bonjour et bienvenue à notre troisième colloque.

Nous commencerons par écouter monsieur Jean-Pierre Gaboury qui préside la séance d'aujourd'hui et qui nous présente les experts qui l'accompagnent.

Veillez noter que le dîner sera servi à la pièce 112N et non 256N comme la dernière fois.

Je profite de l'occasion pour remercier le Sénat et les représentants de la Chambre des communes et du Sénat qui ont travaillé à l'organisation de la réunion de cet après-midi et du dîner.

J'aimerais vous rappeler que se tiendra une conférence sur les études législatives à l'université Simon Fraser, les 15, 16 et 17 février prochain. Nous parrainerons cette conférence en qualité de Groupe canadien d'étude des questions parlementaires. J'espère donc que certains d'entre vous y prendront part. Je sais que certains y participeront, mais j'espère que d'autres pourront s'y ajouter.

Cette séance marque le début de nos activités pour l'année 1978-1979. Comme vous le savez, elle avait d'abord été prévue pour l'automne dernier, mais divers problèmes et retards d'ordre administratif nous ont empêchés de la tenir à ce moment. Nous sommes chanceux de le faire maintenant sous les auspices du Sénat qui nous a assuré son entière collaboration pour la publication de nos délibérations.

La parole est au vice-président, M. Jean-Pierre Gaboury, qui présidera la réunion d'aujourd'hui. Merci.

The Chairman (Mr. Gaboury): Thank you very much. Honourable Speaker of the Senate, Honourable Senators, Members of Parliament and dear friends, I am very happy to welcome you to this session of the Canadian Study of Parliament Group. This afternoon, we will get into a very controversial issue on our political scene, that is the Senate. We are happy to welcome four wise and experienced persons to fuel and renew the debate on that issue. They are Senator Jacques Flynn, Mr. John Hayes, Dr. Mark MacGuigan, M.P., and Senator Richard Stanbury.

Mr. John Hayes will be telling us about upper houses elsewhere in the world, while Senator Flynn will be giving us details on the operations of the Canadian Senate. Mr. MacGuigan will be telling us about Senate reforms and finally, Senator Stanbury will tell us about the reactions of the Senators to that question.

Therefore, I invite Senator Jacques Flynn to open the debate.

Senator Jacques Flynn (C.P., Rougemont, Québec): Thank you, Mr. Chairman. I did not know I would be the first one to talk. I thought I would be following Mr. Hayes.

The Chairman (Mr. Gaboury): Please excuse me, I made a mistake.

[Text]

I will call upon Mr. Hayes to speak first.

Mr. Hayes: Thank you. I feel a bit apologetic because I am filling in for Ron Watts who would be not only very qualified to talk about upper houses in federal systems but he, as a member of the task force, which is a very current item of news, would have been able to respond to some questions about that.

I am a bit familiar with the task force proposals for a Council of the Federation, so if you have any questions about that I may be able to answer them.

To come to the subject then, I would like to talk about upper houses in five federations. These are the ones that I consider sort of in a group that share with Canada the western industrial society and traditions, and these are, to take them in order, the United States and Switzerland, Canada and Australia, and the Federal Republic of Germany.

You know that the first two, the U.S.A. and Switzerland, are characterized by the separations of powers and the main difference between Switzerland and the United States, apart from its miniscule size, is that the executive, is a collegiate executive which is elected indirectly by the parliament.

Canada and Australia fall into what you might call the second group since they have similar parliamentary systems based on the British model.

Then in the third group very much on its own is the Federal Republic of Germany which has a parliamentary system, but is quite a special case.

With regard to the role of the upper house in these five federal systems, you can identify two and, perhaps, three purposes.

The first of them is sober second thought. In earlier days this was seen partly as a conservative protection against the excesses of democracy. A lot of people might still consider that sober second thought is a useful function. I share that view myself because I think with very strong executive governments that we have today vis-à-vis the legislative branch, maybe an argument can be made for that.

The second purpose of the upper house would be to protect the smaller units of the federation against the larger, so that decisions will not be taken wholly on the basis of population. Allied to the second role, you might say that this helps to protect the state governments against the central government. It is really a variation of protecting the smaller units against the larger ones because essential authority is based in Canada certainly on rep by pop.

The way in which, let us call them senators, to use a common term for all of these systems, the way in which they are chosen has affected and is affected by the development of the political system in each country. There is an interaction between these two elements and this is why the current debate about reform of the Senate in Canada is quite important because if we make major changes in the Senate this will undoubtedly affect the operation of the whole political system. I think the people are only beginning to understand that now

[Translation]

J'invite donc M. Hayes à prendre la parole le premier.

M. Hayes: Je vous remercie. Je suis un peu mal à l'aise de remplacer M. Ron Watts qui est non seulement compétent pour ce qui est de la question des chambres hautes dans les régimes fédéraux, mais qui, en tant que membre du groupe d'étude sur un sujet d'actualité, aurait été en mesure de répondre à certaines questions.

Je suis un peu au courant des recommandations du groupe d'étude sur un Conseil de la Fédération. Donc, si vous avez des questions à poser à ce sujet, je me ferai un plaisir d'essayer d'y répondre.

Abordons donc la question. J'aimerais d'abord parler des chambres hautes dans cinq fédérations que je considère, à l'instar du Canada, des sociétés occidentales industrielles dotées de traditions. Il s'agit, dans l'ordre, des États-Unis et de la Suisse, du Canada et de l'Australie, et de la République fédérale d'Allemagne.

Le partage des pouvoirs est une caractéristique du système politique des États-Unis et de la Suisse. La principale différence entre ces deux pays, mise à part la superficie, vient de ce qu'en Suisse, l'exécutif, qui est en effet une direction collégiale, est élu indirectement par le Parlement.

Le Canada et l'Australie forment ce que nous pourrions appeler un deuxième groupe, puisqu'ils possèdent des régimes parlementaires semblables, fondés sur le modèle britannique.

La République fédérale d'Allemagne, qui constitue le troisième groupe, possède également un régime parlementaire, mais assez particulier.

Quant au rôle des chambres hautes de ces cinq régimes fédéraux, on peut y déceler deux, et même trois caractéristiques principales.

La première est, bien entendu, la possibilité de reconsidérer. On croyait autrefois qu'il s'agissait, en partie, d'une protection contre les abus de la démocratie. Nombreux sont ceux qui continuent de croire que cette possibilité de reconsidérer joue un rôle utile. Je partage cette opinion car ce serait peut être un élément souhaitable, compte tenu des très grands pouvoirs dévolus aujourd'hui aux gouvernements exécutifs comparativement à l'élément législatif.

Le deuxième objectif de la chambre haute consiste à protéger les unités plus faibles de la Fédération contre les plus importantes, de manière à ce que les décisions ne soient pas prises uniquement sur la base de la population. En tant que complément au deuxième rôle, cette mesure sert à protéger les gouvernements d'État contre les gouvernements centraux. Il s'agit finalement d'une façon différente de protéger les plus petites unités contre les plus importantes, car il ne fait aucun doute que la base du pouvoir au Canada se fonde sur la représentation selon la population.

Le choix de ce que nous pouvons appeler les sénateurs, pour employer une expression commune à tous ces régimes, influence et est influencé par l'évolution du système politique de chaque pays. Il y a interaction entre ces deux éléments et c'est pour cette raison que le débat actuel sur la réforme du Sénat au Canada est important. En effet, si nous apportons des changements importants au Sénat, ils auront sans aucun doute une incidence sur le fonctionnement de tout le système politique. Je crois que les Canadiens commencent tout juste à

[Texte]

after a year or so of talking about the subject. I remember a year ago that you could not get much interest if you talked about Senate reform, people would dismiss it as being unimportant, but it is not.

• 1545

To take the first two countries first, then—and they come first in order of chronology—the United States and Switzerland: at first they had a form of indirect election for their upper houses; that is, the state legislatures elected the senators to sit in the central parliament, or the central congress, with equal representation for each state. These federations are both composed of numerous states. There are 50 in the United States, 25 cantons or half-cantons in Switzerland, and this does obviously affect the structure of the federal system. The United States gave up indirect election in 1913. Switzerland had some elements of it until quite recently, but all of the cantons now have direct election to the upper house.

You know that the U.S. Senate is more powerful than the lower house, the House of Representatives, and this is partly because of the longer tenure of Senators. That is another important element we have to look at when we are thinking of reforming the Senate. The Swiss upper house is an important one because it has equal powers with the lower house.

In neither of these countries are intergovernmental relations a dominant characteristic of the federal system as they are in Canada. This is because of the separation of powers, on the one hand, and I think because of the direct election of senators. With the separation of powers, you cannot really get effective intergovernmental negotiation and agreement such as we have in Canada and Australia. So in both countries federalism is very much a matter of the representation of each state in the central institutions. It is as much a matter of that as it is of giving the states legislative autonomy. For example, in Switzerland it is a nice question whether a minister in a canton government is a more important spokesman for his canton than one of the canton's two members in the Upper House. We know the situation in Canada and Australia is quite different from that of these countries. Executive federalism is the dominant characteristic of the federal system. The difference between Canada and Australia would be that in Canada the federal and provincial orders of government are more balanced in power vis-à-vis each other, because in Australia the federal government tends to dominate, financially, the state government.

The fact that the Australian Senate is directly elected as compared with ours has not served to change very much these characteristics of the federal system. In general, the Australian Senate is an extension of the House of Representatives, so far as the party struggle is concerned, and it is the state governments which tend to speak for the regions in Australia, rather than the senators. Obviously I am speaking and paint-

[Traduction]

comprendre ce fait, après environ un an de discussions sur le sujet. Je me rappelle qu'il y a un an, la réforme du Sénat soulevait très peu d'intérêt. Les Canadiens considéraient à tort que la réforme n'avait pas d'importance.

Étudions d'abord les deux premiers pays dans l'ordre chronologique: les États-Unis et la Suisse. Au début, ils s'étaient dotés d'un mode d'élection indirecte pour leur Chambre haute, c'est-à-dire que les corps législatifs des états élisaient les sénateurs qui devaient siéger au Parlement central ou au congrès central, chaque état étant représenté par le même nombre de sénateurs. Ces fédérations sont toutes formées de nombreux états. Il y en a cinquante aux États-Unis et 25 cantons ou demi-cantons en Suisse; ce grand nombre d'états a évidemment une incidence sur la structure du système fédéral. Les États-Unis ont abandonné le mode d'élection indirecte en 1913. Les Suisses en avaient conservé quelques éléments jusqu'à tout récemment, mais de nos jours, tous les cantons élisent directement leur représentant à la Chambre haute.

Vous savez que le Sénat américain est plus puissant que la Chambre basse, la Chambre des représentants; ce pouvoir supérieur découle partiellement du fait que le mandat des sénateurs est plus long. C'est là un autre élément d'importance que nous devons considérer dans la réforme du Sénat. La Chambre haute suisse est également importante, car elle a autant de pouvoirs que la Chambre basse.

Dans aucun de ces deux pays, les relations intergouvernementales ne sont aussi caractéristiques du système fédéral qu'au Canada. Ce fait découle de la séparation des pouvoirs d'une part et d'autre part, je crois, de l'élection directe des sénateurs. Dans ce régime de séparation des pouvoirs, les négociations et les ententes intergouvernementales ne peuvent être aussi efficaces qu'au Canada et en Australie. Par conséquent, dans les deux pays, le fédéralisme se résume à une question de représentation de chaque état aux institutions centrales. C'est tout autant une question de représentation que de laisser aux états une certaine autonomie en matière de législation. Par exemple, en Suisse, on n'a pas encore déterminé si le ministre d'un gouvernement cantonal est plus représentatif de son canton qu'un des deux députés du même canton à la Chambre haute. Nous savons que la situation au Canada et en Australie diffère passablement de celle de ces deux pays. Le fédéralisme exécutif est la caractéristique dominante du système fédéral. La différence entre le système canadien et le système australien pourrait être qu'ici les pouvoirs respectifs des gouvernements fédéral et provinciaux sont plus équilibrés et qu'en Australie, le gouvernement fédéral semble dominer financièrement le gouvernement d'état.

Contrairement au nôtre, le Sénat australien est élu directement. Cependant, cela ne modifie pas tellement les caractéristiques du système fédéral. En règle générale, le Sénat australien est un prolongement de la Chambre des représentants, pour ce qui est des luttes partisans, et c'est plus les gouvernements d'état que les sénateurs qui représentent les régions en Australie. Bien sûr, il s'agit d'un tableau brossé à grands

[Text]

ing with a broad brush. The senators' regional role in Australia is played in the caucus.

In Australia, the two Houses are elected by different electoral system. The Senate is elected on the basis of state-wide constituencies, and there are 10 senators for each state, elected by proportional representation. In the House, there is preferential voting in single-member constituencies. The result of this system is that the member who is finally chosen can say he represents a majority of the people in the constituency. Now the results of comparing these two electoral systems as between the two Houses—you can say there are three results. First of all, there is a greater likelihood of getting minority political parties in the Senate than there is in the House. Secondly, there is a possibility of different parties controlling each house. We have seen that a few times in Australia. This is partly because half the Senate is elected at the same time as the lower house. Thirdly, the Senate party make-up is somewhat more stable than is the party make-up in the Lower House. The Senate in Australia has a suspensive veto, which can ultimately be overridden by a double dissolution of both Houses. This has happened I think three times since the federation was founded in 1900, the most recent time being the famous constitutional crisis about three years ago.

Direct election of the upper house in a parliamentary system undoubtedly helps to promote national party integration; that is, an integration of the federal and the state political parties and this certainly happened in Australia, much more than in Canada. The Australian Labour Party would like to abolish the Australian Senate. It has held that position for some time. In fact, the Labour Party in Australia objects to the two aspects of federalism, that is, first of all, the Senate, and secondly, autonomy for the state legislatures. Needless to say, I think the Australian federal system and the Australian Senate are going to be around for a long time.

• 1550

The final case is the Federal Republic of Germany, and this is one that interests a lot of people in Canada. As a federal system though it is very different from ours and very different from the others. The other four are based on what you might call the co-ordinate and separate principle, that is, each order of government has separate powers which it administers separately. In the Federal Republic of Germany it is rather different. Most of the legislative authority is concentrated at the centre, but on the other hand, much of that legislation is administered by the provinces. So you get a sort of division of labour between the two and you might say that legislation is the specialty of the central parliament and administration is the specialty of the provincial governments. Again, this is speaking in very general terms.

Because you have this division of labour, co-ordination is imperative, even more so than here, and this co-ordination is achieved partly through the Bundesrat, which is the upper house of the German parliament. You know that the upper

[Translation]

traits. Le rôle de représentant régional du sénateur australien se joue au caucus.

En Australie, les deux chambres sont élues selon des systèmes électoraux différents. Le Sénat est élu d'après des circonscriptions d'état à raison de deux sénateurs par état, élus à la représentation proportionnelle. A la Chambre, c'est un système de vote préférentiel pour les circonscriptions à représentant unique. Ainsi, dans ce système, le député qui est choisi peut se dire le représentant de la majorité de ses électeurs. Passons maintenant aux conclusions qui découlent de la comparaison de ces deux systèmes électoraux entre les deux chambres. Nous pouvons en tirer trois. Premièrement, les partis politiques minoritaires ont plus de chances d'être élus au Sénat qu'à la Chambre. Deuxièmement, il se peut que des partis différents dominent chaque chambre. Cette possibilité s'est produite quelques fois en Australie, en partie parce que la moitié du Sénat est élue au même moment que la Chambre basse. Troisièmement, la composition du Sénat est d'une certaine façon plus stable que celle de la Chambre basse. En Australie, le Sénat a un droit de veto suspensif qui peut être éventuellement aboli par la dissolution des deux chambres. Je pense que cela s'est produit à trois occasions depuis que la Fédération a été fondée en 1900, dont la plus récente, la fameuse crise constitutionnelle, remonte à environ trois ans.

Il ne fait pas de doute que dans un régime parlementaire, l'élection directe de la Chambre haute aide à promouvoir l'intégration du parti national, c'est-à-dire une intégration du fédéral et des partis politiques de l'État, mais il est évident que cela s'est produit beaucoup plus souvent en Australie qu'en Canada. Le Parti travailliste australien aimerait abolir le Sénat. D'ailleurs, il y a déjà un certain temps qu'il a adopté cette position. En fait, le Parti travailliste australien trouve à redire à deux aspects du fédéralisme, à savoir tout d'abord le Sénat, et en second lieu, l'autonomie des assemblées législatives des états. Inutile de préciser que le régime fédéral et le Sénat australiens ne sont pas près de disparaître.

Le dernier cas, celui de la République fédérale allemande, intéresse beaucoup de gens au Canada. En tant que régime fédéral, ce système est extrêmement différent du nôtre et des autres. Les quatre autres se fondent sur ce que l'on pourrait appeler le principe coordonné et distinct, c'est-à-dire que chaque palier de gouvernement possède des pouvoirs distincts qu'il exerce séparément. Dans la République fédérale allemande, c'est plutôt différent. La plus grande partie des pouvoirs législatifs est concentrée, mais, d'autre part, une grande partie de ces pouvoirs est administrée par les provinces. Il existe donc entre les deux une sorte de partage du travail et on peut dire que la législation est la spécialité du Parlement central alors que l'administration est celle des gouvernements provinciaux. Une fois encore, cela est valable en termes très généraux.

Par suite de cette division du travail, une coordination s'impose, encore plus qu'ici, et elle est réalisée partiellement par l'intermédiaire du Bundesrat, la Chambre haute du Parlement allemand. Vous savez que cette dernière est composée de

[Texte]

house in the German parliament is composed of representatives of the state governments who act on instructions of their governments and who cast the votes of the states in a block.

Because the legislation in Germany is concentrated at the centre this tends to produce a very uniform kind of political system in Germany. In fact, Germans seem to thrive on uniformity and they seem to look for it, and they are unhappy often when they do not have it. I think that is an important difference between Canada and that country. Germans more than Canadians, I think, even get irritated about differences in school admission requirements and curricula. The wage rates of teachers, even though education is a provincial responsibility, and working conditions are negotiated on a national basis, and I think the state governments are very happy to be free of the interstate competition which might otherwise result.

Now, in Germany this sort of system of state participation in central legislation and their administration of central legislation goes back in one form or another a long, long time. Apparently it goes back to the Holy Roman Empire, but certainly to the Federations of 1815 and to the Bismarck Confederation later on in the nineteenth century. Under the Nazi regime it lost a good deal of its power and there was a very strong centralist trend. When the Germans came, with some allied participation, after the war to rewrite the constitution, the creation of the Bundesrat was in part an attempt to make the revival of the central power that was used by the Nazis more difficult.

The representation in the Bundesrat is weighted by population—it is not equal as in Australia and Switzerland or in the United States—but it is weighted only slightly, so that a small province will get two votes, the most populous, I think it is three, four and five, something like that, but it is only a slight weighting.

The Bundesrat has an outright veto over some federal legislation but it does have a vote on all federal legislation and this is what distinguishes it, if we may take an aside for the moment, from the Council of the Federation which has been proposed by the Pepin-Robarts task force, because that council, as I understand it, would deal only with a limited range of federal legislation, concurrent legislation, for example; it would not deal with matters which come under exclusive federal jurisdiction. So, I think there is an important difference between the Pepin-Robarts Council and the Bundesrat, which is an Upper House in the full sense in that it covers all of the legislation that comes before the Parliament. It also plays a part in constitutional amendments and in appointments to the constitutional court.

• 1555

Because in Germany the federal and provincial political parties are integrated, perhaps even more so than in Australia, the Bundesrat just like the Australian Senate is heavily influenced by partisan politics, and this makes it less of a State House than you might otherwise expect. This has been particularly the case since 1972 when the Socialist-Liberal coalition

[Traduction]

représentants des gouvernements d'État qui obéissent aux directions de leurs gouvernements et expriment en bloc le suffrage des États.

Étant donné qu'en Allemagne l'appareil législatif est concentré, cela a tendance à donner un régime politique très uniforme. En fait, les Allemands semblent tirer profit de l'uniformité et la rechercher. Lorsqu'ils ne l'ont pas ils sont souvent mécontents. Je pense qu'il s'agit là d'une différence importante entre le Canada et ce pays. Les Allemands s'irritent beaucoup plus que les Canadiens des différences au chapitre des conditions d'admission dans les écoles et des programmes scolaires. Bien que l'éducation soit du ressort provincial, la rémunération et les conditions de travail des professeurs sont négociées à l'échelle nationale et je pense que les gouvernements d'État sont très satisfaits d'être débarrassés de la concurrence entre États qui pourrait exister autrement.

En Allemagne, ce genre de système de participation de l'État à l'appareil législatif central et à son administration remontent, sous une forme ou une autre, à une époque très reculée, vraisemblablement au Saint Empire Romain, et, sans aucun doute, aux fédérations de 1815 et à la confédération de Bismarck, plus tard au XIX^e siècle. Sous le régime nazi, le système a beaucoup perdu de son pouvoir et il y a eu une très forte tendance à la centralisation. Lorsque, après la guerre, les Allemands ont entrepris, avec une certaine participation des alliés, de rédiger de nouveau la Constitution, la création du Bundesrat visait en partie à rendre plus difficile le renouveau du pouvoir central qui avait été utilisé par les nazis.

La représentation au Bundesrat est pondérée en fonction de la population. Il n'y a pas égalité comme en Australie, en Suisse ou aux États-Unis. Elle n'est toutefois pondérée que légèrement de sorte qu'une petite province aura deux votes, et la plus peuplée, 3, 4 ou 5, ou quelque chose du genre; cette pondération demeure faible toutefois.

Le Bundesrat a un droit de veto sans réserve sur certaines mesures législatives fédérales, mais il a un droit de vote sur toutes les législations fédérales, ce qui, si nous pouvons digresser un instant, le distingue du Conseil de la Fédération proposé par le groupe de travail Pepin-Robarts parce que, d'après ce que je comprends, ce conseil s'occuperait uniquement d'une gamme limitée de lois fédérales, d'une législation concomitante, par exemple, sans s'occuper des questions qui sont de juridiction exclusivement fédérale. C'est pourquoi je pense qu'il y a une différence importante entre le Conseil proposé par Pepin-Robarts et le Bundesrat, qui est une Chambre haute en ce sens qu'il étudie toutes les lois présentées au Parlement. Il joue également un rôle dans les modifications apportées à la constitution et dans les nominations à la cour constitutionnelle.

Comme en Allemagne, les partis politiques provinciaux et fédéraux sont intégrés, peut-être même plus qu'en Australie, le Bundesrat, tout comme le Sénat australien, est fortement influencé par les politiques de parti, et c'est pour cette raison qu'il est moins une chambre d'État qu'on ne pourrait s'y attendre. Telle est la situation surtout depuis 1972 alors que la

[Text]

took over the government. Before that time the Upper House, the Bundesrat, was controlled by the same coalition as was the Lower House, but clearly a new situation arose when the opposition took over the government in 1972. Since 1972 we have had the Socialist-Liberal coalition controlling the Lower House and the Conservative CDU-CSU coalition controlling the Bundesrat by a narrow margin. Now the result has not been the rejection of many government bills but the government has had to make some important compromises on some major pieces of legislation, party compromises, in other words, not so much federal-provincial differences as party differences.

Compromise is a major feature of the German system and this is partly a result of the electoral system which is based on a modified form of proportional representation as well as being a result of the Bundesrat. One finds in Germany that coalition governments are the rule rather than the exception. Provincial elections take place at different times in different provinces and at a different time from the federal election, so in the last few years there has been considerable partisan interest in these elections to see whether they might result in a change in the opposition's majority in the Bundesrat and that was certainly the case in 1978, last year, when you could have had some important changes resulting from the provincial election in the State of Hesse, for example, because if the government had changed there you would have had a change in the majority in the Bundesrat and this would have affected the whole of the central authority's politics.

The Bundesrat has generally worked well in Germany—everybody seems to be of that opinion—but there are a few criticisms. It is said that the executive consultation which is favoured by the Bundesrat tends to weaken legislatures. You find that the provincial legislatures have very little influence over what provincial governments say in the Bundesrat. The provincial governments tend to draw a dividing line between their activities in the Bundesrat and their activities in the provincial legislature. Now this means that the provincial legislatures are left with very little to do. They have very limited legislature autonomy and it is hard for them to attract good people. This is apparently becoming a problem. Another criticism, or suggestion anyway, has been that a province's representation in the Bundesrat should not be confined to the government party but it should be shared amongst the different parties in the province. I think part of the Bundesrat's success is that it knows enough not to push its power too hard. If the Bundesrat repeatedly frustrated the directly elected Lower House there would certainly be pressure to do away with it.

Coming to the conclusion now, can we use the Upper Houses of any of these other federations as a model for Canada, particularly in the case of Australia and Germany, which have parliamentary systems similar to our own? I think everybody would agree that generally we have to be very cautious. On the other hand, examining the experience of these other federations does help us to understand what it is that characterizes our own system and how our system from theirs,

[Translation]

coalition socialiste-libérale a remplacé le gouvernement. Avant cette époque, la Chambre haute, le Bundesrat, était contrôlée par la même coalition que la Chambre basse, mais une nouvelle situation a pris forme depuis l'arrivée de l'Opposition au pouvoir en 1972. Depuis 1972, la coalition socialiste-libérale contrôle la Chambre basse et la coalition conservatrice CDU-CSU contrôle le Bundesrat par une faible majorité. Cela n'a pourtant pas eu pour résultat le rejet de nombreux bills du gouvernement, mais le gouvernement a dû faire des compromis importants sur certaines mesures législatives importantes, des compromis de parti, en d'autres mots; il ne s'agissait pas tant des différends fédéraux provinciaux que de différends de parti.

Le compromis est un élément important du système allemand et cela est en partie dû au fait que le système électoral est fondé sur une forme modifiée de la représentation proportionnelle tout en étant le résultat du Bundesrat. En Allemagne, les gouvernements de coalition sont la règle plutôt que l'exception. Les élections provinciales ont lieu à diverses époques dans diverses provinces et à un moment différent de l'élection fédérale, et c'est pourquoi au cours des dernières années, il y a eu un intérêt partisan considérable lors des élections pour savoir si elles entraîneraient un changement du parti au pouvoir au Bundesrat, ce qui a certainement été le cas en 1978, l'année dernière, car les élections provinciales dans le district de Hesse auraient pu entraîner des changements importants. A titre d'illustration, s'il y avait eu changement de gouvernement dans cette région, il y aurait eu changement de la majorité au Bundesrat, ce qui aurait modifié profondément la politique du gouvernement central.

Le Bundesrat a assez bien réussi; tout le monde semble en être d'accord mais quelques critiques ont été énoncées. On dit que la consultation avec l'Exécutif qui semble particulièrement appréciée par le Bundesrat tend à affaiblir le pouvoir des assemblées législatives. Les assemblées législatives provinciales ont très peu d'influence sur ce que les gouvernements provinciaux disent au Bundesrat. Les gouvernements provinciaux tendent à séparer leurs activités au Bundesrat de leurs activités à l'assemblée législative. Ainsi, les assemblées législatives provinciales ont très peu de choses à faire. Elles ont une autonomie législative très limitée et il leur est très difficile d'attirer des gens compétents. C'est apparemment devenu un problème. Une autre critique, ou tout au moins une suggestion est émise, à l'effet que la représentation des provinces ou du Bundesrat ne devrait pas être limitée au parti au pouvoir, mais répartie entre les divers partis de la province. Je crois qu'une partie du succès du Bundesrat vient de ce qu'il sait ne pas pousser sa domination trop loin. Si le Bundesrat avait contrecarré constamment la Chambre basse, qui est élue directement, on aurait certainement exercé des pressions pour le faire disparaître.

Pouvons-nous conclure que nous pouvons nous servir de la Chambre haute d'une de ces autres fédérations comme modèle pour le Canada, particulièrement dans le cas de l'Australie et de l'Allemagne, qui ont des régimes parlementaires semblables au nôtre? Je crois que tout le monde s'entend pour dire que, généralement, il nous faut faire preuve d'une grande prudence. D'un autre côté, l'expérience de ces autres fédérations nous aide à comprendre les caractéristiques de notre système et la

[Texte]

and it helps us to see the elements of the political system that are relevant to making a choice about the Senate. Whether we have a co-ordinate system or some other kind of system as in Germany, the separation of powers versus a parliamentary system, whether the parties are interested and whether they are likely to become more integrated if you change the upper house, and our electoral system also has an influence on the decisions that we might make. I think that one conclusion one can draw is that it is very hard to get an upper house in a parliamentary system that is not affected to a considerable degree by partisan politics. The federal government's Bill C-60 as accepted that, did not try to say, "no, that does not exist." It accepted that as a fact of life and then said, "well, how do you deal with that?" And the way it tried to deal with it was by proliferating, really, the number of parties that you would get in the upper house so that no single party would be dominant. Now, one can take different views as to whether that was likely to be a successful model but this was the thought, and Mr. MacGuigan will be talking about that in more detail. I think I ought to stop there.

• 1600

The Chairman (Mr. Gaboury): Thank you very much, Mr. Hayes. J'invite maintenant le sénateur Jacques Flynn à nous parler du Sénat et de son fonctionnement.

Le sénateur Flynn: Merci, monsieur le président.

Avant le Bill C-60, j'ai eu, à plusieurs reprises, l'occasion d'expliquer ce qu'était le Sénat canadien. L'objet de cette table ronde, c'est précisément la seconde Chambre au Canada, c'est-à-dire le Sénat ou la chambre haute que nous connaissons. Et je dois dire qu'à chacune de ces occasions, l'auditoire était un peu différent de celui-ci. D'ailleurs je pense que c'est la première fois que je m'adresse à un auditoire à qui je ne peux pas apprendre grand-chose sur le sujet.

A ces autres auditoires, je posais presque toujours la question suivante: «Qu'est-ce que vous savez du Sénat? D'abord, dites-moi si vous en savez quelque chose?» Je dois dire que la réaction était toujours négative. On n'en connaissait rien. J'avais l'habitude de dire que cela me faisait penser d'un côté au titre d'un livre d'Alexis Carrell, «L'Homme, cet inconnu» ou, il y a plus longtemps, à un ouvrage qui est bien oublié, dont Renaude Lapointe se rappellera peut-être, soit «L'oublié» de Laure Conan.

C'était les beaux jours où le Sénat était oublié et, enfin, pour les sénateurs, c'étaient relativement de beaux jours, peut-être, le temps où le Sénat était inconnu.

Mais depuis que la révision constitutionnelle fait l'objet de débats de toutes sortes, certains assez raisonnables, d'autres assez acrimonieux, on dirait que le Sénat a pris la vedette dans cette supposée crise constitutionnelle. Il y en a une, c'est certain, mais ce qui est remarquable, c'est que lorsque l'on fait des propositions de révision constitutionnelle qui, dit-on, sont nécessaires pour rétablir, ou maintenir, si vous aimez mieux, l'unité du pays, c'est toujours le Sénat qui prend la vedette.

[Traduction]

différence entre notre système et ces derniers, tout en nous aidant à découvrir les éléments du Régime politique qui nous aideront à prendre une décision au sujet du Sénat. Que nous ayons un système coordonné ou un autre genre de système comme en Allemagne, la séparation des pouvoirs par opposition à un régime parlementaire, que les partis soient intéressés et qu'ils soient vraisemblablement plus intégrés si la Chambre haute est changée, notre régime électoral influe également sur les décisions que nous pouvons prendre. A mon avis, on peut conclure que, dans un régime parlementaire, il est très difficile que la Chambre haute ne soit pas fortement touchée par la politique partisane. Le Bill C-60 du gouvernement fédéral l'a admis; il n'a pas cherché à en nier l'existence. Il l'a accepté comme une réalité et a tenté de voir comment on pouvait régler la situation. Pour ce faire, on a augmenté véritablement le nombre de partis qui se trouvaient à la Chambre haute de manière à ce qu'aucun parti ne domine. Or, on peut avoir diverses opinions quant aux chances de réussite de ce modèle, mais tel en était le principe. M. MacGuigan en parlera d'ailleurs d'une façon plus détaillée. Je crois que je devrais m'arrêter ici.

Le président (M. Gaboury): Merci beaucoup, monsieur Hayes. I would not ask Senator Jacques Flynn to talk about the Senate and the way it operates.

Senator Flynn: Thank you, Mr. Chairman.

I have had several opportunities to explain the Canadian Senate prior to the introduction of Bill C-60. The purpose of this round table discussion is precisely the second House in Canada, the Senate or the Upper House as we know it. And I must say that on each of these opportunities, the audience was somewhat different from this one. Besides, I think this is the first time I have had to talk to an audience to whom I cannot teach very much on the subject of the Senate.

I practically always asked the other audiences the following question: "What do you know about the Senate? Tell me, first, if you know something". I must say that the answer was always negative. No one knew anything. I had the habit of saying that this reminded me of a book entitled "L'homme cet inconnu" (Man, the Unknown) by Alexis Carrell, or a more obscure title "L'oublié" (The Forgotten) written by Laure Conan which Renaude Lapointe might remember.

Those were the days when the Senate was forgotten and, for the Senators, they were perhaps relatively fine days.

But since constitutional reform has given way to discussions of all sorts, some reasonable, some bitter, it seems that the Senate has taken the limelight in this so-called constitutional crisis. There certainly is a crisis, but what is astonishing is that when proposals for constitutional reform are made which are said to be necessary to restore or to preserve, if you prefer, the unity of the country, it is the Senate which takes the limelight.

[Text]

Cela me fait penser à la fable de La Fontaine, «Les animaux malades de la peste». On cherchait une victime, on cherchait un bouc émissaire, on cherchait une brebis expiatoire. J'ai l'impression que, dans la crise actuelle où toutes les institutions ont des responsabilités, souvent l'exécutif se disait: «Pourquoi ne pas blâmer le Sénat, ce pelé, ce galeux d'où vient tout le mal?» Il est évident, à mon point de vue, que si une réforme du Sénat, ou son abolition, son remplacement ou non, peut être nécessaire, cela ne règlera pas pour autant le problème fondamental. Ce qui n'empêche pas que l'on doive en discuter.

Je voulais simplement souligner ces faits, à cause d'un titre dans un journal d'hier au sujet du rapport Pepin-Robarts, qui parlait de l'abolition du Sénat. Avec l'abolition du Sénat réglerons-nous, tant soit peu, le problème auquel nous faisons face aujourd'hui?

• 1605

A tout événement, regardons donc un petit peu ce pelé, ce galeux d'où vient tout le mal. Qu'est-ce qu'une seconde chambre? Dans le sens traditionnel, c'est une seconde chambre législative, c'est-à-dire une chambre qui fait, en deuxième lieu ou d'une autre façon qui équivaut à la même chose, donc qui fait en second lieu le travail législatif de l'autre chambre, si vous voulez, comme dans le cas qui nous intéresse, la Chambre des communes.

C'est essentiellement cela que les Pères de la Confédération avaient à l'esprit. Et disons que traditionnellement dans le monde, les secondes chambres avaient le rôle de revoir la constitution, le rôle de *sober second thought*, à l'égard de la législation. C'était essentiellement cela.

Implicitement, évidemment en 1867, parce que ce n'est pas dans la Constitution, on l'a dit ensuite, le Sénat avait le rôle de protecteur des minorités ou des aspirations régionales. Mais il n'apparaît pas aussi clairement que les Pères de la Confédération avaient ce rôle à l'esprit. Il s'agissait surtout de corriger le mode de représentation proportionnel de la Chambre des communes, de légaliser quelque peu et de mettre un frein au pouvoir excessif de l'exécutif. C'était vraiment ce qu'on avait à l'esprit.

Le Sénat a été l'objet de critiques et de demandes d'abolition ou de réforme, je pense, un an après sa constitution en 1867, de sorte que ce n'est pas tout à fait un sujet nouveau que nous abordons aujourd'hui.

Mais disons que peut-être jusqu'à il y a cinq ou six ans, la vie du Sénat a été assez paisible. Et ce qui est probablement arrivé, c'est que certaines personnes se sont intéressées à ce qui se passait au Sénat, et ont dit: «Il ne se fait rien au Sénat.»

Et le Sénat, pour corriger un peu son image, en plus du rôle substantif, essentiel de revoir la constitution, s'est donné un second rôle qui n'était pas prévu en 1867, qui est celui d'enquêteur, de faire des enquêtes sur des sujets d'intérêt général et de présenter des rapports qui servaient au gouvernement à rédiger la législation ou à la corriger.

Ce rôle est devenu très important et a été énormément apprécié. La question est de savoir si le Sénat s'est bien acquitté de son rôle de révision de la législation. Dans l'ensem-

[Translation]

This reminds me of a fable written by La Fontaine called: «Les animaux malades de la peste». (The Animals Sick with the Plague). In this fable, everyone is searching for a victim, a scapegoat, a sacrificial lamb. I am under the impression that in the present crisis, where all institutions have responsibilities, the executive often thought: "Why not blame the Senate, that rotten old institution, and hold it responsible for all this?" It is obvious, I think, that if it is necessary to reform, abolish, replace or keep the Senate, it will not solve the fundamental problem. Which is not to say that we should not discuss it.

I merely wanted to make these facts known because of a headline in one of yesterday's newspapers concerning the Pepin-Robarts report on the abolition of the Senate. Will the abolition of the Senate solve in any way the problem we face today?

All the same, let us take a look at this rotten old institution which is the cause of all our ills. What is a second house? In the traditional sense, it is a second legislative house, in other words, a house which goes over the legislative work of the other house, if you will, which is in this case, the House of Commons.

This is essentially what the Fathers of Confederation had in mind. Traditionally, throughout the world, second houses were to review the constitution, that is to exercise a role of sober second thought with respect to legislation. This was essentially the idea.

Implicitly, and obviously in 1867, because this was not in the Constitution,—it was said afterwards—the Senate was to protect minorities or regional expectations. But it is not so obvious that the Fathers of Confederation had this in mind. It was especially a matter of correcting the method of proportional representation of the House of Commons, of equalizing it somewhat and of checking the powers of the executive. That is what they had in mind.

The Senate was subject to criticism and requests for its abolition or reform, I think, one year after its constitution in 1867; thus, we are not dealing with a completely new matter today.

But let's say that perhaps until five or six years ago, life in the Senate was pretty calm. And what probably happened is that certain people became interested in what happens in the Senate and said: "Nothing happens in the Senate".

So, in order to spruce up its image, the Senate assumed, in addition to its principal role of reviewing the Constitution, a second role which was not foreseen in 1867, i.e. the role of enquirer, or of looking into matters of general interest and drawing up reports which would help government draft legislation or amend it.

This role has become very important and greatly appreciated. It remains to be seen whether the Senate has fulfilled its role of reviewing legislation. As a whole, I think the answer is

[Texte]

ble, je pense que l'on doit répondre, par l'affirmative. Il a fait de très bonnes choses. Mais à cause de son veto et de la difficulté de faire front à la Chambre des communes, le Sénat a été beaucoup trop discret dans l'exercice de son pouvoir de veto, un veto absolu, qu'on a d'ailleurs abandonné depuis longtemps à la Chambre des Lords.

C'est probablement la seule chambre législative nommée, au monde, qui ait un pouvoir absolu de veto. C'est un des problèmes. Mais le veto on ne s'en est pas servi. Pourquoi? Eh bien, cela vient évidemment du système de nomination. La nomination est à la discrétion du gouvernement et principalement du Premier ministre et la tradition a voulu jusqu'à ces dernières années, que le Premier ministre nomme seulement des gens qui appuyaient le parti gouvernemental. Et depuis 1940, vous avez un Sénat qui est contrôlé par le Parti libéral. La situation actuelle, vous la connaissez: il y a 75 sénateurs d'allégeance libérale, 17 d'allégeance conservatrice et deux indépendants. Parmi les libéraux, évidemment, certains sont plus indépendants que d'autres. J'en vois un ici, le sénateur Forsey, et quelques autres qui, de temps en temps, ne se plient pas à la discipline de parti.

• 1610

La discipline de parti est évidemment un des gros problèmes d'un Sénat ainsi constitué et qui peut, si vous voulez, tomber pendant une longue période de temps, sous le contrôle du parti gouvernemental. C'est cela qui a influencé, je dirais, le travail de révision de la législation du Sénat. Pour essayer d'obvier aux embarras qu'un Sénat contrôlé par le parti gouvernemental pourrait créer au gouvernement, on a inventé ce qu'on appelle la formule Hayden. Cette formule consiste à inviter un comité du Sénat à examiner le sujet d'un projet de loi avant que ce projet de loi ne parvienne au Sénat. Le comité examine donc le projet de loi et fait un rapport avec des recommandations souvent avant que le projet de loi n'ait franchi l'étape de la deuxième lecture à la Chambre des communes, de sorte que le gouvernement et la Chambre des communes, connaissant d'avance les réactions du Sénat, pourront apporter des amendements au lieu d'attendre que le Sénat vienne dire à la Chambre des communes: «Eh bien, écoutez, vous devez modifier votre mesure législative de telle ou telle façon.» C'est une formule excellente à certains égards et qui a été utilisée avec beaucoup de profit pour des mesures législatives complexes, comme la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur la faillite, la Loi des coalitions, la Loi sur les banques, la Loi sur les corporations canadiennes et une foule d'autres.

Je dois vous dire que tout récemment, j'ai protesté contre cette formule parce qu'on s'en est servi à un moment donné pour empêcher le Sénat de faire véritablement son travail. A cet égard, je sais que j'ai l'appui du sénateur Forsey. C'était il y a quelque temps avant Noël lorsqu'il s'est agi d'adopter la Loi sur l'assurance-chômage. On a demandé à un comité d'examiner cette loi avant qu'elle ne nous parvienne. Elle devait nous parvenir le dernier jour ou l'avant-dernier jour de la session. En fait, on a envoyé le projet de loi à un comité qui l'a examiné. Lorsque le projet de loi est arrivé au Sénat, eh bien, la majorité des sénateurs a dit: «Vous n'avez pas besoin

[Traduction]

affirmative. It has done very good work. But because of its veto and the difficulty in facing the House of Commons head on, the Senate has been much too discreet in exercising its veto, i.e. an absolute veto which the House of Lords relinquished quite some time ago.

It is probably the only appointed legislative chamber in the world which has an absolute veto power. That is one of the problems. The veto has not been used. Why? Obviously because of the appointment system. The appointment of Senators is at the discretion of the government and chiefly of the Prime Minister, and tradition has had it, up to these past few years, that the Prime Minister appoints only people who support the government party. And since 1940, the Senate has been controlled by the Liberal party. You know the present situation: there are 75 senators who give allegiance to the Liberals, 17 who give allegiance to the Conservatives, and two Independents. Obviously, among the Liberals, some are more independent than others. I see one here, Senator Forsey, and some others who, from time to time, do not abide by party discipline.

Party discipline is obviously one of the big problems of a Senate constituted in that manner and which may, so to speak, fall for a long period of time under the government party's control. This has influenced, I would say, the Senate's work in reviewing legislation. The so-called Hayden formula was invented to shield the government from any embarrassment it might suffer though a Senate controlled by the government party. This formula consists in inviting a Senate Committee to consider the subject of a bill before it reaches the Senate. Therefore, the Committee considers the bill and makes a report with recommendations often before it has passed second reading in the House of Commons, with the result that the House of Commons and the Government knowing in advance the Senate's reactions, will be able to introduce amendments instead of waiting till the Senate tells the House of Commons: "Listen, you must amend your legislation in such or such a way". It is an excellent formula in some respects and has been used with much benefit for complex legislation such as the Income Tax Act, the Bankruptcy Act, the Canada Corporations Act and many others.

I must tell you that, very recently, I protested against that formula because it was used at one time to actually prevent the Senate from doing its work. In that respect, I know I have Senator Forsey's support. It was sometime before Christmas when it involved adopting the Unemployment Insurance Act. A Committee was asked to consider that bill before it was submitted to us. It was to be submitted to us on the last day or on the penultimate day of the session. In fact, the bill was sent to a committee which considered it. When the bill reached the Senate, the majority of the senators said: "You do not need to do anything else, the Committee has already considered it".

[Text]

de faire autre chose, le comité l'a déjà examiné». Le processus d'étude du bill en deuxième et troisième lectures avec son étude en comité était inutile, et la majorité libérale a forcé le Sénat à adopter le projet de loi en quelques heures plutôt qu'en deux ou trois jours au moins, ce qui était vraiment justifié par l'importance du sujet.

A tout événement, cela vous indique que la difficulté du Sénat actuel, c'est le mode de nomination et la discipline de parti. C'est probablement ce qui fait que le Sénat, à l'heure actuelle, est autant critiqué et que beaucoup voudraient l'abolir en prétendant que son existence est inutile. Je dois vous dire cependant que certains groupes de députés à la Chambre des communes sont en faveur de l'abolition du Sénat, mais ne veulent pas le remplacer par une autre chambre comme celle qui était proposée par le Bill C-60, à savoir la Chambre de la Fédération. Encore une fois, il y a le problème de la nomination, c'est le problème de l'équilibre. Et c'est, si vous voulez, l'hésitation à se servir de son pouvoir de veto qui est le gros problème du Sénat actuel. M. MacGuigan vous parlera évidemment de ce qui a été proposé dans le Bill C-60, et il vous parlera aussi de ce qui a été proposé par la Commission Pepin-Robarts. Je ne veux pas lui enlever son sujet. Je voudrais simplement vous reporter à ce qui avait été proposé par le comité conjoint de 1972 et qui suggérait un système de nomination par le gouvernement fédéral. Cependant, la moitié de ces nominations se feraient sur la recommandation des premiers ministres, ou enfin des gouvernements provinciaux. On suggérait aussi un âge de retraite inférieur à 70 ans, si je me souviens bien, et on limitait le veto à une période d'un an. Beaucoup de gens étaient d'accord là-dessus, sauf peut-être sur la question du veto; on disait qu'en matière constitutionnelle, le veto devait être celui que l'on connaît, c'est-à-dire un veto absolu.

• 1615

Un mot seulement sur la Chambre de la Fédération. Je vous renvoie pour les fins de la discussion de tout à l'heure, à la critique que le comité spécial du Sénat en a faite dans son rapport du 19 octobre. On explique que la Chambre de la Fédération pourrait difficilement faire la même chose que le Sénat au plan de la révision de la législation et au plan du travail d'enquête.

Quant au Conseil de la Fédération que propose le groupe Pepin-Robarts, je dois dire qu'à mon point de vue, toutes les critiques que l'on a faites de la Chambre de la Fédération s'appliquent également au Conseil de la Fédération, et même davantage. Ce que l'on propose ici, et M. MacGuigan pourra peut-être entrer dans les détails, ce n'est pas une seconde Chambre dans le sens traditionnel parce que le rapport dit spécifiquement que les rôles de révision de la constitution et d'enquête seraient transférés à la Chambre des communes avec un système de comités restructuré.

Je pense que ceux qui connaissent un peu la situation actuelle à la Chambre des communes vont vous dire que cela, c'est absolument illusoire. Je ne vois pas comment la Chambre, qui est chargée d'examiner la législation en premier lieu, pourrait la revoir elle-même, d'abord, et comment une Cham-

[Translation]

The process of considering the bill in second and third reading with its consideration in Committee was unnecessary, and the Liberal majority forced the Senate to pass the bill within a few hours, rather than within at least two or three days, which was truly justified by the importance of the subject.

In any case, this shows you that the difficulty which the present Senate faces, is the method of appointing people and party discipline. This is probably the reason why, at present, the Senate is being criticized so much and that many people would like to abolish it by claiming that its existence is useless. However, I must tell you that there are some groups of Members in the House of Commons who are in favour of abolishing the Senate, but who do not wish to replace it by another chamber like the one which was suggested by Bill C-60, i.e. the House of the Federation. Once again, there is the appointment problem; there is also the problem of the balance. Moreover, the present Senate's hesitation to use its veto power is its main problem. Of course, Mr. MacGuigan will tell you about what has been suggested in Bill C-60, and he will also tell you what has been suggested by the Pepin-Robarts Commission. I do not wish to deprive him of his topic. I simply wanted to refer you to what has been suggested by the 1972 Joint Committee which suggested a system of appointment by the federal government. However, half of those appointments would be made on the recommendation of the Premiers, or of the provincial governments. A retirement age was suggested, below 70, if I remember correctly, and the veto was limited to a period of one year. Many people agreed with that, except perhaps with the veto issue; they said that constitutionally, the veto should be the one we normally use, i.e. an absolute veto.

Just a word on the House of the Federation. I would like to refer you, for the purposes of our earlier discussion, to the Special Senate Committee's criticism of it in its October 19 report. It explains that the House of the Federation would have difficulty in performing the same task as the Senate with regard to reviewing legislation and carrying on inquiries.

As for the Council of the Federation suggested by the Pepin-Robarts group, I must say that in my opinion, all the criticism levelled at the House of the Federation also applies to the Council of the Federation, and even more. What is suggested here, and Mr. MacGuigan will perhaps be able to go into the details, is not a second chamber. It is not a second chamber in the traditional sense, because the report states specifically that the areas of constitutional revision carrying out inquiries would be transferred to the House of Commons with a restructured committee system.

I think those who are somewhat familiar with the present situation in the House of Commons will say that this is completely illusory. I do not see how the House, which is entrusted with considering legislation in the first place, could review it itself, and how a chamber which is already overbur-

[Texte]

bre qui est déjà surchargée de travail pourrait ajouter beaucoup, même en restructurant ses comités. De toute façon, il ne s'agirait pas d'une seconde chambre en ce qui concerne le Conseil parce que toutes les questions qui sont du ressort exclusif du Parlement fédéral ne requerraient pas l'approbation de ce conseil.

Je pose la question à ceux d'entre vous qui avez pu voir le programme législatif de la présente session. A votre avis, quel projet de loi au Feuilleton de la Chambre ou du Sénat requerrait l'approbation de ce conseil? J'en ai cherché un, mais en vain. Ce n'est pas la Loi de 1978 remaniant la législation bancaire, ce n'est pas la Loi modifiant la Loi sur les corporations commerciales canadiennes; aucune des lois étudiées à l'heure actuelle n'intéresserait le Conseil. Ce conseil ne serait pas un instrument législatif, mais un instrument des pouvoirs exécutifs des provinces qui viendrait ici de temps à autre dire non au gouvernement fédéral sur certaines choses. Au lieu d'une chambre qui veut freiner le pouvoir exécutif, ce serait un pouvoir exécutif, celui des provinces, qui voudrait venir freiner le processus législatif.

Je n'ajouterai rien à mes propos. J'aurais bien d'autres choses à dire, mais je ne veux pas voler tout le sujet de mon ami, Mark MacGuigan. Je vous remercie.

Le président (M. Gaboury): Je vous remercie beaucoup, monsieur le sénateur.

I now call upon Dr. MacGuigan to speak on Senate reform.

Dr. MacGuigan (M.P. Windsor-Walkerville): Thank you, Mr. Chairman. I think this discussion is held at a fortuitous time, at least in the fact that it is after the report of the Pepin-Robarts Task Force rather than before. As I see it, that report puts this discussion on a different tack entirely from the one it might have pursued otherwise. I will explain that more fully as I go along.

• 1620

I am far from an unmitigated admirer of the report respecting the distribution of powers. I think the report will be, at best, a peripheral influence on the course of Canadian history and of governmental negotiations. It is just too general. They have avoided all the principal issues.

One distinguished academic this morning on another panel that I participated in referred to it as "the quick fix" which was guaranteed to get your adrenalin running and to get you interested in the subject but did not really solve any of the basic problems. I think that is a little harsh but, respecting the distribution of powers it tends to be justified.

The report there rests at the level of principle entirely as you can see from the fact that all the party leaders and Mr. Levesque as well can endorse it, so it is a document in which the principles have to be pretty general indeed.

But with respect to federal institutions, I think it does put the discussion on a different plane. I am not at the moment

[Traduction]

dened with work could add much, even by restructuring its committees. In any case, it would not involve a second chamber where the Council is concerned, because all the matters which are under the exclusive jurisdiction of the Federal Parliament would not require that Council's approval.

I am directing my question to those of you who are aware of this session's legislative schedule. In your opinion, which bill on the Order Paper of the House or of the Senate would require that Council's approval? I looked for one, but in vain. It is not the 1978 Act to revise the Bank Act, or the Act to amend the Canadian Commercial Corporations Act; none of the pieces of legislation being considered would interest the Council. That Council would not be a legislative instrument, but an instrument of the provinces' executive powers which would come here from time to time to say no to the Federal Government on certain things. Instead of a chamber which wants to curb the executive power, it would be an executive power, that of the provinces, which would want to curb the legislative process.

I will not add anything else. I would have other things to say, but I do not wish to take the whole subject away from my friend, Mark MacGuigan. Thank you.

The Chairman (Mr. Gaboury): Thank you very much, Senator.

Je cède maintenant la parole à M. MacGuigan qui traitera de la réforme du Sénat.

M. MacGuigan (député de Windsor-Walkerville): Je vous remercie, monsieur le président. Il est heureux que ce débat ait lieu maintenant, c'est-à-dire après le dépôt du rapport du groupe d'étude Pepin-Robarts. A mon avis, ce rapport donne au débat une orientation tout à fait différente de celle qu'il aurait prise autrement. Je m'expliquerai là-dessus tout à l'heure.

Je suis loin d'admirer inconditionnellement le rapport pour ce qui est de la répartition des pouvoirs. En mettant les choses au mieux, je pense que le rapport n'aura qu'une faible influence sur le cours de l'histoire canadienne et des négociations gouvernementales, car il reste dans le ton des généralités. Il évite toutes les questions primordiales.

Un universitaire réputé, qui a pris la parole au cours d'une autre réunion à laquelle j'ai participé ce matin, a comparé le rapport à «une piqûre» qui amène une décharge d'adrénaline et qui vous incite à vous intéresser au sujet, mais qui ne propose aucune solution aux problèmes fondamentaux. Voilà qui est dur, mais vrai, selon moi, en ce qui concerne la répartition des pouvoirs.

Le rapport traite uniquement de questions de principes comme vous pouvez le constater, puisque les dirigeants de tous les partis, M. Lévesque y compris, peuvent donner leur caution; par conséquent, c'est un document dont les principes doivent être passablement généraux.

En ce qui concerne les institutions fédérales, le rapport réoriente le débat. Je ne porte pour l'instant aucun jugement

[Text]

passing any value judgment on what they propose, but the character of their proposal is such that I think it changes the course of the debate in that area and I think it puts an end to the Senate proposals of Bill C-60. I think they were expiring of themselves but I think this has now given them definite interment.

There are certain principles involved in their approach to central institutions, and I must say that I find this very difficult to understand in their recommendations. They say respecting central institutions that we should have an equality of status between the central and the provincial orders of government. Well, I think that is excessive and I do not think they do that and, thank God, they do not. There is no suggestion that there should be an equality of the two orders of government within provincial governments and I do not think there should be within the federal government either. But nothing of what they proposed does that.

I think what they mean to say is that the provinces should have a role in the instruments of institutions of federal government, and they give them that in the council. They do not give them that with the changes they propose for the House of Commons, although, of course, the changes they propose there would give, they think, a different character to regional representation. But I do not see any application in their report of this principle which they themselves proclaim. I believe it is just as well because I really think it would be an intolerable principle.

Whether or not the federal and provincial orders of government should have equality respecting distribution of powers is an entirely different question. They say that as well, and I think that is highly arguable and, depending on its meaning, I might not have much disagreement with that. But with respect to central institutions I think it would be mistaken. I think we can drop that though since they drop it. And though there is no other principle stated, I think it is pretty clear to us here today in the light of Mr. Hayes presentation that what they are proposing respecting central institutions is the Germanization, the West Germanization of Canadian government.

I do not know, by the way, whether the correct word is Germanicization or Germanization. Senator Forsey, are you able to help me on this?

Senator Forsey: No.

Dr. MacGuigan: I think I will say Germanization because it is a simpler word.

With respect, I hope I may say a word first about their proposed Germanization of the House of Commons. It is, as you may appreciate, a subject close to my heart. I promise to try not to divert the discussion onto that but I think I should just say a word about it.

The proposal there is essentially to add another 60 legislators chosen on a proportional basis who would they feel represent the diversity of the regions better—and there is no doubt about that. They say that our elections produce a

[Translation]

de valeur sur les propositions du rapport; cependant, la nature des propositions change selon moi l'orientation du débat en ce qui concerne cette question. En outre, je suis d'avis que le rapport relègue aux oubliettes les propositions du Bill C-60 sur le Sénat. Celles-ci étaient loin de susciter l'enthousiasme, mais ce rapport leur donne le coup de mort.

Les auteurs du rapport adoptent certains principes à l'égard des institutions centrales; je dois dire cependant que j'ai du mal à les suivre dans leurs recommandations. Les auteurs affirment, à propos des institutions centrales, qu'il devrait y avoir égalité entre le gouvernement central et le gouvernement des provinces. Je pense que c'est aller trop loin; je ne crois pas que cela corresponde à la réalité, Dieu merci. Ils ne proposent l'égalité des deux échelons de gouvernement au sein des gouvernements provinciaux et je ne pense pas que ce doive être le cas au sein du gouvernement fédéral. Aucune de leurs propositions ne le recommande.

A mon avis, ils veulent dire que les provinces devraient avoir un rôle à jouer en ce qui concerne les mécanismes des institutions du gouvernement fédéral et ils leur accordent cette prérogative au sein du Conseil. Ils ne leur accordent cependant pas cette prérogative, lorsqu'ils proposent les modifications à apporter à la Chambre des communes même si, bien sûr, les changements proposés à cet égard modifieraient la nature de la représentation régionale. Cependant, ils n'appliquent nullement dans leur rapport le principe qu'ils ont eux-mêmes énoncé. Je pense que c'est préférable car il s'agirait d'un principe intolérable.

L'égalité du gouvernement fédéral et des provinces en matière de répartition des pouvoirs est une question tout à fait différente. Les rédacteurs abondent dans le même sens et je pense que c'est une question très discutable; en outre, dépendant des définitions adoptées, je n'aurais peut-être pas beaucoup d'objections. Cependant, en ce qui concerne les institutions centrales, à mon avis, ce serait une erreur. Mais nous pouvons sûrement laisser tomber cette question comme ils l'ont fait. Malgré qu'il n'y ait aucun autre principe énoncé, je pense que, à la lumière de l'exposé de M. Hayes, nous savons tous aujourd'hui que leur proposition sur les institutions centrales équivaut à adopter le modèle ouest-allemand au Canada.

Soit dit en passant, je ne sais pas si le terme anglais exact est «germanicization» ou «germanization». Sénateur Forsey, pourriez-vous m'éclairer?

Le sénateur Forsey: Non.

M. MacGuigan: J'opterais en faveur de «germanization» car c'est plus simple.

Qu'il me soit permis d'ajouter quelques commentaires en ce qui concerne d'abord l'adaptation de ce modèle à la Chambre des communes. Comme vous pouvez le constater, c'est une question qui me tient à cœur. Je promets d'essayer de ne pas orienter le débat sur cette question, mais je dois en toucher mot.

Le rapport propose essentiellement d'ajouter 60 législateurs qui seraient choisis selon la représentation proportionnelle. Selon le rapport, ces nouveaux législateurs représenteraient mieux la diversité des régions, ce qui ne fait aucun doute. Les

[Texte]

distorted image of the country and they want to ease the sense of alienation by providing that the groups which do not get enough votes to get elected, say, Conservatives in Quebec or Liberals in Alberta, should nevertheless have representation in the House of Commons. Now if it were not for the upper House, I think perhaps I could swallow that. That is an important consideration, but if we are going to have two Houses, which both have a share in the federal government, then I do not think that we have to achieve that purpose in both Houses.

• 1625

I have seen this in operation in Germany. I have talked to German legislators and I have talked to people in German political parties about it. I have to say that I would consider it intolerable, as a Member of Parliament representing a constituency, to have a fellow sitting next to me in the House who did not have any constituency work to do, not only because he would have only a fraction of the responsibilities I had but also he would learn a lot less because one of the things that keeps Parliamentarians honest, and probably the main thing—and I am using this honesty in the broad sense—is the fact of not just having to face the electorate in an unnamed vast form but also having to face particular electors. Those are the ones you go back and spend your weekends with, and you listen to them. You really listen to them because it matters to you. But in countries like Belgium, for instance, where all the parliamentarians are elected on this list, they . . . well I better not be too extreme in my comments, there may be some Belgians here. But the public does not feel that they get the same kind of concern about their problems from their Members, or about the problems of the country, because they do not feel as close to them. I think that it would be tragic if we were to lose this close rapport between constituents and Members. The gain of representation, which would be a gain, we would pay too high a price for and I just would have to say that I could not go along with that kind of proposal.

The Senate proposals—or upper House or council, depending on what you want to call it, they call it a council—are different; they are equally Germanizing, but not completely. As far as the House of Commons is concerned they, I think, have pretty completely adopted the system in Germany, except there, I believe, it is half the Members rather than the smaller proportion who are elected on the proportional basis. Pardon me if I keep calling it the Senate even though they call it the Council—that is how my mind works when I think of upper House. The better term would be council, and I will try to keep reminding myself of that. The council as it would operate here, as Mr. Hayes has pointed out, would be different.

I can go on if . . . Are you trying to tell me something, Mr. Gillies?

The fact that matters within exclusive federal jurisdiction would be excluded from the consideration of the Council is an enormous difference. In West Germany all legislation goes before the Bundesrat, and that makes a big difference. They

[Traduction]

rédacteurs affirment que nos élections donnent une image déformée du pays et ils veulent lutter contre la désaffection en fournissant aux groupes qui n'obtiennent pas assez de votes pour être élus, notamment les conservateurs au Québec ou les libéraux en Alberta, l'occasion d'être néanmoins représentés à la Chambre des communes. N'était de la Chambre haute, je pense que je pourrais accepter cette proposition. C'est un facteur important, mais si nous devons avoir deux chambres qui se partagent le gouvernement fédéral, je ne pense pas qu'il faille réaliser cet objectif dans les deux chambres.

J'ai vu comment les choses se passent en Allemagne. J'ai parlé de cette question avec des législateurs allemands et des membres de partis politiques allemands. Je dois dire que je ne pourrais tolérer, en tant que député représentant une circonscription, d'avoir à mes côtés à la Chambre un type qui n'aurait aucun travail à abattre pour sa circonscription, non seulement parce qu'il aurait une fraction de mes responsabilités, mais également parce qu'il apprendrait beaucoup moins de choses que moi, car une des choses qui permet aux parlementaires de rester honnêtes, dans le sens large du terme probablement la principale chose—est le fait de ne pas avoir à faire seulement face à un électorat anonyme mais à des électeurs précis, ceux vers qui vous revenez, avec qui vous passez vos fins de semaine et que vous écoutez. Vous les écoutez vraiment parce que cela vous importe. Mais dans des pays comme en Belgique, par exemple, où tous les parlementaires sont élus à partir de cette liste, ils . . . je crois que je ferais mieux de ne pas exprimer d'opinions trop tranchées, il y a peut-être des Belges ici, mais la population n'a pas l'impression que ses députés s'occupent autant de ses problèmes ou des problèmes du pays parce qu'elle ne se sent pas aussi près d'eux. Je crois que ce serait une tragédie que de perdre ce lien étroit qui existe entre le député et ses commettants. Ce serait payer trop cher une meilleure représentation et je ne pourrais faire autrement que de m'opposer à ce genre de proposition.

Les propositions visant le Sénat—la Chambre haute ou Conseil, selon le nom que vous voulez lui donner, on l'appelle là-bas le Conseil, sont différentes; elles suivent le modèle allemand de très près, mais pas intégralement. En ce qui concerne la Chambre des communes je crois que les auteurs ont presque entièrement adopté le système allemand, à l'exception que là-bas, c'est la moitié des membres plutôt que la plus petite proportion qui est élue selon le principe de la représentation proportionnelle. Je vous prie de m'excuser si je continue de parler du Sénat même si on l'appelle le Conseil—mais c'est ainsi que mon esprit fonctionne, quand je pense à la Chambre haute. Le meilleur terme serait le Conseil, et j'essaierai de l'employer. Or, le Conseil qu'on établirait ici, comme l'a souligné M. Hayes, serait différent.

Je puis poursuivre si . . . Avez-vous quelque chose à dire monsieur Gillies?

Le fait que des questions de compétence exclusivement fédérale ne seraient plus étudiées par le Conseil constitue une différence énorme. En Allemagne de l'Ouest, toutes les mesures législatives sont présentées au Bundesrat, ce qui fait une

[Text]

have their finger in every pie. The proposal here is a much more modest one, and for that reason, I have to say a much more acceptable one.

Now let me come to Bill C-60 and then come back and integrate the two things. I do not think at this point I have to describe in basic form the proposals of Bill C-60. I think what I would rather do is take my time to talk about some of the problems with the Senate proposals in Bill C-60. When I say Bill C-60, I am always going to be referring to the proposals concerning the Senate; I am not going to talk about any other aspect of it. The great problem I see with Bill C-60 in this context is the lack of control a federal government would have over its legislation. I do not know how any federal government could carry on, even if its legislation was merely being delayed, when it had only one-third of the Senate as its permanent supporters. Senator Forsey, I think, has figured out that it would be 41 or 42 government supporters in the House of the Federation on that basis. I am not sure if that was before the last elections in Nova Scotia or not. It would be worse after that. In any case the dimensions of the problem are there. The government would be in a permanent minority and I think it would be unrealistic to suppose that because of the diversity of opposition parties, if they would split, at least in the House of Commons, the opposition parties more often than not find it in their interest and even the independent members do, to vote against the government. Certainly any time it is a tough decision they do. They vote against the government and let the government take the responsibility for what it is doing. I do not think it would be very different in a House of the Federation. I think the government would have almost no control in this type of chamber. I do not think a government really could satisfactorily operate in this form, even if it was just being delayed.

In this business in a different context Geoff Stevens was saying this morning that timing is very important. When you get your bills may be very important. And to deliberately set up—what does Senator Forsey call it? A house of obstruction. Was that your phrase, Eugene? I think to my mind that would be a fairly exact description. It was a noble gesture by the federal government, an excess of self-abnegation, I think, to offer this to the provinces, and surprisingly enough the provinces were not interested, largely because—and this from their viewpoint I think is the chief disadvantage of Bill C-60—they would not have the patronage. Because of the involved system that was proposed of indirect election, the government of Ontario, say, would not have the opportunity of sending its overage or underage warriors to this upper house. They would be very limited in that.

The 24 Ontario seats, if that is what they were, 12 or 20 or whatever type of proposal you finally fasten on, would go first of all half on the federal side and half on the provincial side and the ones you had left for the province would be very few. Then on a proportional basis, whether the proportion is divided as a result of the votes of the election or the representation in

[Translation]

grosse différence. Le Bundesrat est mêlé à tout ce qui se passe. La proposition qu'on fait ici est beaucoup plus modeste et, je dois dire, de ce fait beaucoup plus acceptable.

Permettez-moi maintenant de passer au Bill C-60, de revenir en arrière et de faire le lien entre ces deux points. Je ne crois pas devoir décrire les propositions fondamentales du Bill C-60. Je m'intéresse plutôt à certains problèmes sur le Sénat suscités par les propositions de ce projet de loi. Par Bill C-60, j'entendrai toujours les propositions sur le Sénat, puisque je ne toucherai à aucun autre aspect. Dans le contexte actuel, le grand problème du Bill C-60 réside dans le manque de contrôle que le gouvernement fédéral aurait sur ces mesures législatives. Je ne vois pas de quelle façon un gouvernement fédéral pourrait poursuivre ses travaux si ses mesures législatives étaient ne fût-ce que retardées, parce que le tiers seulement du Sénat l'appuierait en tout temps. Le sénateur Forsey a calculé, je crois, qu'il y aurait dans ce cas 41 ou 42 partisans du gouvernement à la Chambre de la Fédération. Toutefois, je ne sais pas si ces calculs ont été effectués avant ou après les dernières élections en Nouvelle-Écosse. Ce serait encore pire après. De toute manière, on a une idée des dimensions du problème. Le gouvernement se trouverait toujours en minorité et je crois qu'il ne serait pas réaliste de supposer qu'en raison de la diversité des partis d'opposition, s'ils étaient divisés, du moins à la Chambre des communes, les divers partis ou même les députés indépendants estimerait le plus souvent qu'il n'est pas dans leur intérêt de voter contre le gouvernement. Certes il s'agit toujours d'une décision difficile à prendre. Ils votent contre le gouvernement et le laissent assumer la responsabilité de ses gestes. Je ne crois pas que les choses seraient très différentes dans une Chambre de la Fédération. Le gouvernement n'aurait pour ainsi dire pas de contrôle sur ce type de chambre. Je ne crois pas qu'un gouvernement pourrait fonctionner de façon satisfaisante même si cette chambre ne faisait que retarder l'adoption des mesures.

A cet égard, dans un contexte différent, M. Geoff Stevens disait ce matin que l'élément temps est très important. Le délai d'adoption des projets de loi peut revêtir une grande importance. Et on mettrait délibérément sur pied, selon l'expression utilisée par le sénateur Forsey, une chambre d'obstruction. Était-ce bien votre expression, sénateur? Il s'agirait à mon avis d'une description assez exacte. Ce fut un geste noble de la part du gouvernement fédéral, un excès d'abnégation, je crois, d'offrir cela aux provinces; le plus surprenant, c'est que les provinces ne se sont pas montrées intéressées, surtout parce que—et cela constitue je crois selon elles le principal désavantage du Bill C-60—elles n'auraient pas le choix de leurs représentants. En raison du système d'élection indirecte proposé, le gouvernement de l'Ontario, par exemple, n'aurait pu déléguer à cette chambre haute, ses guerriers émérites ou novices. Elles seraient très limitées sur ce plan-là.

Des 24 sièges mis à la disposition de l'Ontario, s'il s'agissait bien de ce nombre, 12 ou 20 ou peu importe le genre de proposition que vous avez finalement soumise, la moitié irait du côté fédéral et l'autre moitié du côté provincial de sorte qu'il ne resterait pas beaucoup de sièges pour la province. Que l'on établisse la proportion en fonction du suffrage exprimé ou

[Texte]

the House, in either case the government might end up with at most something like four or five appointments, not very good for a province like Ontario and Quebec and nothing like what it thinks it should have out of a body of that size.

By the way, I could quickly pass from that to another disadvantage of it, the extreme complexity of the formula, the complications of working this out. I can see a situation where somebody would be sitting—one party would be sitting a certain number of days of the year and another party would hold the same seat for another number of days of the year because it would be the only way to work out the factions involved, and the factions could be terribly important. You get a situation like Ontario where you have a minority government. You have a very close result in the vote and this could make a big difference. You might have a situation where you would want to bring legislation forward in a particular month and not depending on who was holding the seat. I do not think any way in which that would work out would be a very satisfactory situation.

I might add as another disadvantage of it, that the double majority proposal is to many people an offensive proposal not because of the requirement of a double majority itself but because it would compel members to classify themselves as Anglophone or Francophone in the Senate. Many members like Senator Flynn and Senator Forsey are so bilingual that unless you knew their family history, you really would not know. Probably Senator Stanbury by now is too. We will find out. It really is going against the spirit of a lot of what we are doing in our society I think to force people to categorize themselves that way. So this is another disadvantage of the proposal in Bill C-60.

I see the Bill C-60 proposals, and here I might say the whole bill, as having performed a very important function. Certainly it has shaken up the Senate a good deal in the course of the summer, but I do not see this as a final form. I think the proposals of C-60 were collapsing under their own weight, or lack of it. Maybe it is impulsion rather than expulsion. In any event, black hole or not, it was something which I think could not have lived. Now I think the Pepin-Robarts recommendation have advanced the discussion. They have presented a more radical proposal, and it seems to me that we now have no option except either some version of the present Senate or the kind of thing that Pepin-Robarts proposes. I suppose I need hardly labour my objections to an elected Senate or to some of the other intermediate proposals. An elected Senate which would challenge the House of Commons for supremacy I could never accept and would go down fighting. I think that would be the general attitude of the House of Commons. It simply could never be accepted by an elected House of Commons. Other proposals which would be in between, really, I think would not achieve very much.

[Traduction]

de la représentation à la Chambre, dans l'un ou l'autre cas, le gouvernement pourrait finalement se retrouver avec tout au plus quatre ou cinq nominations, ce qui n'est pas très bon pour une province comme l'Ontario ou le Québec et bien loin de ce que ces provinces estiment devoir obtenir au sein d'une institution de cette envergure.

En passant, je pourrais rapidement parler d'un autre désavantage, notamment l'extrême complexité de la formule, les complications qu'elle poserait dans la pratique. Je peux imaginer une situation où quelqu'un siégerait—un parti siégerait certains jours de l'année et un autre parti certains autres jours parce que ce serait la seule façon de trouver place pour les factions en cause, ces dernières pouvant s'avérer très importantes. On peut en arriver à une situation comme celle de l'Ontario où il y a un gouvernement minoritaire. Le vote est alors très serré et cela peut faire une grande différence. Ainsi, on pourrait vouloir adopter une loi au cours d'un mois donné sans avoir à se préoccuper de savoir qui siégera à ce moment-là. Je ne crois pas que l'on serait satisfait, de quelque manière que l'on procède.

Il y aurait un autre inconvénient, celui de la double majorité qui est une proposition regrettable, non pas en soi, mais parce que cela obligerait les membres du Sénat à se situer en tant qu'anglophones ou francophones. Un grand nombre de sénateurs, comme le sénateur Flynn et le sénateur Forsey, sont bilingues à un point tel qu'à moins que vous ne connaissiez leur milieu familial, vous ne pourriez savoir s'ils sont anglophones ou francophones. Le sénateur Stanbury est probablement maintenant dans la même catégorie. Nous allons voir. A mon avis, le fait d'obliger les gens à se catégoriser de cette façon va vraiment à l'encontre de l'esprit qui préside à de nombreuses initiatives dans notre société. Voilà donc une autre objection à la proposition du Bill C-60.

J'ai étudié les propositions du Bill C-60 et je pourrais dire ici que le projet de loi, dans l'ensemble, a joué un rôle très important. Il a certainement beaucoup ébranlé le Sénat au cours de l'été, mais je ne l'envisage pas comme une version finale. A mon avis, ces propositions s'effondrent d'elles-mêmes; elles manquent de poids. Il s'agit peut-être plus d'une impulsion que d'une expulsion. De toute façon, bon ou non, cela me semblait sans issue. Mais je crois que les recommandations Pepin-Robarts ont fait progresser la discussion. Ils ont présenté une proposition plus radicale et il me semble que nous n'avons plus d'autre option; une certaine version du Sénat actuel ou une formule analogue à celle du groupe Pepin-Robarts. Je suppose qu'il est à peine nécessaire d'explicitier mes objections à un Sénat élu ou à certaines autres propositions intermédiaires. Je ne pourrais jamais accepter un Sénat élu qui pourrait contester la suprématie de la Chambre des communes; je lutterais contre cela de toutes mes forces. A mon avis, ce serait également l'attitude générale adoptée par la Chambre des communes. Ce genre de Sénat ne pourrait jamais être accepté par une Chambre des communes élue. D'autres propositions de compromis vraiment n'obtiendraient pas de bien meilleurs résultats.

[Text]

• 1635

I would exempt from that, though, the proposals we advanced in 1972 and which I consider something like a variation of the present Senate because it is still an appointed Senate. So when I say it is a choice between some version of the present Senate and this more radical proposal now, drawn from West Germany, I think that there are many changes we can make in the present Senate, and should make. I do not know how much time I have; I may get into those in a moment if I have time.

But basically that is where we are and I think they put us there, and not only they but also the Canadian Bar Association and its recommendations. It has also recommended a West German Bundesrat. The Ontario Advisory Committee and many groups have been recommending this but the Bar's proposal was the most impressive one. They do not make the modifications that Pepin-Robarts make, they give us the full thing. LaForest was saying this morning that this was cheating on their part, in a sense, not to give us this in its full vigour. To allow us to direct the heart line of federal legislation from the control of the Upper House is not really quite the way it should be. Maybe that is right and maybe we would end up with that as well if we go in this direction.

But that, I think, is now where we are in our political choices. I do not know how quickly the decision will be made. It obviously is not going to be made by the government in two weeks' time. They are not even talking about that, as far as I know. I do not anticipate any early decision on this, although there may well be early decisions on some of the other questions which involve the Constitution.

As a result of the reference and as a result of the problems with Bill C-60 itself, I think it will be probably quite some time before we make this decision on the Senate. We do not have to make all of these decisions at the same time. But I would be very surprised if we could now consider very seriously any proposal other than these two, some version of the present Senate on this one.

Senator Flynn has said that the Pepin-Robarts proposal is for an executive rather than a legislative instrument. I think I can accept that, and partly that is the reason I like it. Even in the presence of the distinguished Senators here, I must say that to me in a democracy the Senate's role as a chamber of sober second thought or reconsideration is entirely unacceptable. It is not an elected chamber. I can live with the present system but largely because the Senate does not use it very much. But the Senate's justification, to my mind, to continue—and I think it does have one—is as a regional representative body and not as a chamber of second thought. I would echo what Pepin-Robarts say, that the way to get better consideration of legislation is by strengthening the House of Commons, and especially by strengthening the Committee system of the House of Commons.

There are a number of things we can and should do. I have spoken about on other occasions and I am not going to go into

[Translation]

Je fais exception cependant des propositions que nous avons faites en 1972 et que je considère comme une variante du Sénat actuel car il s'agit encore d'un Sénat dont les membres sont nommés. Donc, lorsque j'ai dit qu'il faut faire un choix entre une certaine version du Sénat actuel et la proposition plus radicale inspirée du modèle ouest-allemand, je crois que nous pourrions et devrions apporter de nombreuses modifications au Sénat actuel. Je ne sais pas combien de temps j'ai à ma disposition. Je pourrais entrer dans ces détails dans un moment si j'en ai le temps.

Mais fondamentalement, voilà où nous en sommes, à l'issue des travaux du groupe Pepin-Robarts et à la suite des recommandations de l'Association du Barreau canadien, qui a également recommandé un Bundesrat sur le modèle de l'Allemagne de l'Ouest. Le comité consultatif de l'Ontario et de nombreux groupes ont aussi fait la même recommandation, mais la proposition du Barreau était la plus éloquent. Elle ne s'arrête pas à proposer des modifications comme le groupe Pepin-Robarts; elle nous offre le tout. LaForest disait ce matin qu'ils trichaient un peu en donnant la formule intégrale. Il n'est pas tout à fait juste de nous permettre d'enlever à la Chambre Haute le contrôle des lois fédérales. Enfin, c'est peut-être juste et nous allons peut-être en arriver à cette solution si nous nous engageons dans cette voie.

Mais à mon avis, c'est là où nous en sommes dans nos choix politiques. Je ne sais si la décision sera prise rapidement. Manifestement, elle ne sera pas prise par le gouvernement d'ici deux semaines. Celui-ci n'en discute même pas, que je sache. Je ne m'attends pas à une décision rapide, même si des décisions sur certaines autres questions relatives à la Constitution peuvent être prises rapidement.

A la suite de nos discussions et des problèmes soulevés par le Bill C-60, je crois qu'il s'écoulera probablement un assez long délai avant que l'on prenne une décision sur le Sénat. Il n'est pas nécessaire de prendre toutes les décisions en même temps, mais je serais très surpris si l'on étudiait maintenant très sérieusement toute proposition autre que ces deux-ci, c'est-à-dire une certaine version du Sénat actuel ou cette dernière.

Le sénateur Flynn a dit que la proposition Pepin-Robarts ferait du Sénat un instrument de l'exécutif plutôt que du législatif. Je crois que je puis accepter cela, et c'est en partie la raison pour laquelle cette proposition me convient. Même devant les distingués sénateurs ici présents je dois dire qu'à mon avis, le rôle du Sénat en tant que chambre chargée d'un second examen est entièrement inacceptable dans une démocratie. Ce n'est pas une chambre élue. Je puis accepter le système actuel, mais en grande partie parce que le Sénat ne l'utilise pas beaucoup. Mais ce qui justifie l'existence du Sénat, c'est son rôle de représentant des régions et non ce second examen objectif. Je ferais écho aux propos de MM. Pepin et Robarts, à l'effet que la meilleure façon de procéder à une étude des mesures législatives c'est de renforcer la Chambre des communes, et particulièrement le système de comités de la Chambre des communes.

Il y a un certain nombre de choses que nous pouvons et que nous devons faire. J'en ai parlé à d'autres occasions et je ne

[Texte]

them here. But that, it seems to me, is the way in which we should get better legislation so I would have to take a different position from Senator Flynn on this, although if we adopt some version of the present Senate we will probably continue to live with this type of Senate action for some time.

I should say that, given the weaknesses of the House of Commons in recent years, it is a good thing we have had the Senate. I am not lamenting the fact that it has been there because, especially in their investigative work and also in their work on legislation, they have been of major assistance to us. But my point is, it should not have to happen in that way. In a democracy it should be the elected representatives who are doing that kind of work, and we have to change our system that way. If we are going to change it, we might as well change it in the way which will achieve the more desirable results. I suppose we are dealing, to some extent, in values here, but in my view those are the more desirable results.

• 1640

I suppose that my position with regard to the two options that face us is that I could live with either one. I can live with what Pepin-Robarts propose; I do not think I will become a proponent, actively speaking, of it, but it would not trouble me if this were to become part of our constitution. I think it could work reasonably well and it might be the best way of getting real regional representation into the Senate. I suspect, though, that it may be a bit too much and a bit too sudden for the public and the politicians to swallow, and I suspect that we are more likely to end up with some version of the present Senate, one in which perhaps half of the appointments are made by the provinces or at least half of the appointments are made on provincial recommendations as we suggested in 1972. I think it is quite likely that senators will be appointed for terms—I hope not ones that are too short—but nevertheless terms which might help to make them a bit more responsive to the political process, although on the other hand it will give them less independence.

There are changes of that kind, which I think we will probably be more likely to end up with, just give our general preference for less dramatic rather than more dramatic solutions in terms of our positions in Canada.

I suppose what I am saying is that probably despite Pepin-Robarts, who have, I think, transformed the discussions, we will probably still end up just about where we started, but as I am sure Senator Stanbury will be happy to tell you, that is not such a bad place.

The Chairman (Mr. Gaboury): I thank you very much, Mr. MacGuigan. As coffee is now being served for us, let us have a five-minute break.

(A short recess followed.)

• 1700

The Chairman (Mr. Gaboury): I now invite Senator Stanbury to talk about the reaction of the Senate to reform proposals.

[Traduction]

veux pas en discuter ici. Mais cela, à mon avis, est la façon dont nous pourrions obtenir de meilleures lois. Mon opinion diffère donc de celle du sénateur Flynn à cet égard, mais si nous adoptons une version du Sénat actuel, nous conserverons probablement ce genre de Sénat un certain temps.

Je dois dire que, étant donné les faiblesses de la Chambre des communes au cours des dernières années, il est heureux que nous ayons eu le Sénat. Je ne me plains pas de son existence, parce que celui-ci a grandement contribué à notre travail, particulièrement en ce qui concerne les enquêtes et l'étude des lois. Ce que je veux dire, c'est que ce n'est pas ainsi que les choses auraient dû se passer. Dans une démocratie, ce sont les représentants élus qui devraient faire ce genre de travail et nous devons modifier notre système en conséquence. Si nous y apportons des changements, il serait préférable de le modifier de façon à obtenir les meilleurs résultats possibles. Je suppose qu'il y a des questions de valeurs en jeu, mais à mon avis ce sont ces résultats que nous devons rechercher.

Je suppose que je pourrais accepter l'un ou l'autre des choix qui nous sont offerts. Les propositions soumises par la Commission Pepin-Robarts me semblent acceptables. Je ne crois pas que j'en devienne un ardent défenseur, mais je ne m'opposerais pas à ce qu'elles soient introduites dans notre constitution. J'ai certaines raisons de croire que ces propositions sont réalisables et qu'elles représentent peut-être la meilleure façon d'obtenir une représentation régionale au Sénat. Cependant, tout cela risque d'être un peu trop soudain pour le public et les hommes politiques et il ne faut pas être surpris si nous nous retrouvons avec une version du Sénat, où peut-être la moitié des nominations est faite par les provinces ou au moins la moitié d'entre elles est faite sur la recommandation des provinces, comme nous l'avons proposé en 1972. Les sénateurs seront probablement nommés pour un mandat déterminé, pas trop court, je l'espère, mais, néanmoins, un mandat qui les sensibilisera peut-être davantage aux mécanismes politiques, même si cela leur enlèvera un peu d'indépendance.

Sachant à quel point notre pays tient en horreur les solutions dramatiques, il est fort probable que nous assisterons à d'autres changements de ce genre.

À mon avis, malgré le rapport Pepin-Robarts, qui a changé le cours des discussions, nous nous retrouverons probablement au même point qu'au début, mais cela n'est déjà pas si mal, comme le sénateur Stanbury se plaira sans doute à vous le dire.

Le président (M. Gaboury): Merci beaucoup, monsieur MacGuigan. Nous aurons maintenant une pause de 5 minutes, pendant laquelle le café sera servi.

(Les travaux sont interrompus pendant quelques minutes.)

Le président (M. Gaboury): J'invite maintenant le sénateur Stanbury à nous faire part des réactions du Sénat aux projets de réforme.

[Text]

Senator Stanbury: Mr. Chairman, ladies and gentlemen, it is a great pleasure for me to have the opportunity of saying something about this subject. As someone said earlier, there seems to have been a long period when nobody seemed to care very much and then, all of a sudden, everybody decided that we were the most important people to abolish; and if they could only abolish us, all the problems of the country would be solved. I suppose that is a nice way to have notoriety, though I am not sure.

In any event, as Senator Flynn has said, it is a little hard not to insult the audience that we see around us tonight because you know a great deal about the Senate and it is difficult to tell you something that has not already been in your mind or is going to be going through your mind as you are thinking about all the different proposals that are being made.

I think, perhaps, Mark is right, that the Pepin-Robarts Report does bring to a clearer focus than most other documents have so far the basic decisions which Canadians have to make about their parliamentary structures. I also think it does a service in the sense that its proposals, to my mind, in a number of areas are so radical that they make it rather clear that our choice is clear also. In other words, the proposal—to limit ourselves for the moment to this proposal—of the Council of the Federation is so clearly a complete reversal of many things that we have known that it is difficult to believe that our governmental people, our politicians of provincial and federal stripe, and our people, are going to be prepared to accept that kind of change when we think about the national welfare of the country.

I do not say that without having thought about it. I have read a good part of the report, at least, and certainly these parts, and the thing that concerns me about it is—and there are a lot of things that concern me about it but the principal thing—the abolition of the Senate; no question about that. They simply say: those functions will not be done—the functions that the Senate has been carrying on will not be done—from now on unless they are done by the House of Commons.

Mark has said that he hopes that the House of Commons would be able to do those functions in the future but we have no evidence that the House of Commons either has the manpower or is capable of carrying on those functions or that the governments, of whatever stripe, have any interest in asking them to carry on those functions. So you are abolishing something which is doing certain jobs—and anyone can argue as to whether they are being done well or not; but certain necessary functions are now being performed by a body, and the suggestion of the report is that that body would be abolished with some faint hope that those functions might be picked up somewhere else. The other thing that is my concern is that what is being proposed is not a second chamber, it is a second Cabinet, a second executive. The elected people in the House of Commons have enough difficulty now dealing with one executive without having to deal with two. And it has the nice little turn in a democratic government where all of a sudden it is the second executive that is the check on the elected members of the House of Commons, whereas we have

[Translation]

Le sénateur Stanbury: Monsieur le président, mesdames et messieurs, je suis très heureux de pouvoir vous entretenir de cette question. Comme on l'a déjà mentionné, il semble que pendant longtemps, personne ne semblait se soucier de nous et que tout à coup, tout le monde décide que nous sommes les gens les plus importants à supprimer et qu'en nous supprimant, tous les problèmes du pays seront réglés. Je suppose, bien que je n'en sois pas certain, que cela est une bonne façon d'acquérir une certaine notoriété.

Quoi qu'il en soit, comme l'a dit le sénateur Flynn, il est un peu difficile de ne pas insulter les membres de l'assistance qui connaissent bien le Sénat. Il est difficile de leur dire quoi que ce soit qui ne leur ait pas déjà traversé l'esprit ou qui leur traversera l'esprit alors qu'ils pensent à toutes les propositions qui sont faites actuellement.

Mark a peut-être raison en disant que le rapport Pepin-Robarts jette plus de lumière que les autres documents ne l'ont fait jusqu'à présent sur les décisions fondamentales que doivent prendre les Canadiens quant à leur régime parlementaire. A mon avis, ce rapport nous aide aussi en ce sens que dans un grand nombre de domaines, ces propositions sont tellement radicales qu'elles nous montrent à quel point notre choix est manifeste. En d'autres mots, la proposition selon laquelle nous devrions pour le moment nous en tenir à la proposition du Conseil de la Fédération est tellement différente de bien des choses que nous avons déjà connues qu'il est difficile de croire que nos représentants gouvernementaux, nos politiciens provinciaux et fédéraux et nous-mêmes serons prêts à accepter ce genre de changement pour le bien-être du pays.

Ce ne sont pas là des paroles en l'air. J'ai lu une bonne partie du rapport, du moins les parties qui nous intéressent, et ce qui me préoccupe, et il y a beaucoup de choses dans ce rapport qui me préoccupent, c'est, sans aucun doute, l'abolition du Sénat. On dit simplement: Ces travaux ne seront menés à bien—c'est-à-dire les travaux que le Sénat exécutait ne seront plus exécutés—dorénavant, que s'ils sont confiés à la Chambre des communes.

Mark a dit espérer que la Chambre des communes sera en mesure de s'acquitter de ces fonctions à l'avenir, mais rien ne prouve que la Chambre compte un personnel suffisant pour y arriver ou qu'elle soit capable de faire ce travail ou que les gouvernements, quelle que soit leur appartenance politique, aient l'intention de le lui demander. On abolit donc un organisme qui accomplit un certain travail et quant à savoir si ce travail est bien fait ou non, chacun est libre de penser ce qu'il veut, mais un travail essentiel est maintenant accompli par un organisme. Or, le rapport semble suggérer son abolition, en espérant confier ce travail à quelqu'un d'autre. Ce qui me préoccupe également, c'est que l'on propose non pas une seconde chambre, mais un second Cabinet, un second exécutif. Les représentants élus de la Chambre des communes ont déjà assez de difficulté avec un seul exécutif sans qu'on leur en impose un deuxième. Il est assez intéressant que dans un gouvernement démocratique, ce soit tout à coup le second exécutif qui contrôle les membres élus de la Chambre des communes, alors qu'on a toujours cru que c'était à la Chambre des communes que revenait le contrôle de l'exécutif.

[Texte]

always believed the House of Commons' job was to be a check on the executive.

• 1705

There are all kinds of funny things. They talk about the categories of jurisdiction of the provinces and the federal government, and the reallocation of those powers. I will not go into the detail of it, but then they say the council will deal with matters that touch provincial interests. They say there will be certain stipulated constitutional classifications of those powers in the jurisdictions. They say that the way in which you will decide what the council will deal with is not by a constitutional court that looks at the constitution, it will be done by a committee of the speakers and some members of the House of Commons and the council; a political decision, in other words, which may be made this way this week, that way another week, depending upon the makeup of that committee and depending upon the particular political situation of the time. In other words, the whole question of jurisdiction of the council is quite capable of wavering from one thing to another many, many times.

I do not want to go further into that. I would love to go on talking about these proposals of the Pepin-Robarts Commission. My other feeling about the report is that I did not think of it as a "quick fix"; I thought of it as a shell game that has everything but nothing. You find some reference to something, and when you try to find the back-up to it or the follow-up it is not there. So it is a shell game kind of thing.

The other phrase that occurred to me was that it is sovereignty association for everybody. Not only can the provinces opt out of any national program they want to, but through something that is, I suppose, somebody's interpretation of the democratic process, they may opt out of the country at any time; and who is to interpret, who is to say, what the democratic process is by which they decide to opt out of the country? The suggestion is that maybe the referendum in Quebec, although who knows how it is to be worded or what all the ramifications of it are going to be, may be the basis upon which the provinces can opt out of the country. So they can not only opt out of the national program, they can opt out of the country at any time they wish by what somebody interprets as being the democratic process.

Because I do not really believe we have come up with any serious alternative proposal for the replacement of the Senate, and because I believe fully from my own experience and my own observations that the functions of the Senate are absolutely essential to the health of the country and to the national welfare of the country, it seems to me that the important work being done is being done by the special Senate Committee on the Constitution in looking at the Senate itself to see in what ways the Senate may be reformed to overcome the weaknesses that we all know exist at the present time. There are several of these little stories you can use, but if you have a sore hand you

[Traduction]

On retrouve toutes sortes de choses bizarres. On parle de différentes catégories de juridiction des provinces et du gouvernement fédéral et de la redistribution de ces pouvoirs. Je ne m'attarderai pas davantage sur ce sujet, mais le rapport prévoit que c'est le Conseil qui aura à s'occuper des questions concernant les provinces. Ils disent que les pouvoirs des différentes juridictions feront l'objet de certaines classifications constitutionnelles, et que la façon dont on décidera des questions qui seront soumises au Conseil ne relèvera pas d'un tribunal constitutionnel chargé de voir si la constitution est respectée, mais d'un comité d'orateurs et de certains députés de la Chambre des communes et du Conseil; il s'agit, en d'autres termes, d'une décision politique qui pourra peut-être être prise d'une certaine manière cette semaine, d'une autre manière la semaine suivante selon la composition de ce comité et selon le contexte politique particulier du moment. En d'autres termes, toute la question de la compétence du Conseil pourra fort bien varier d'un point de vue à un autre et ce, assez souvent.

Je ne voudrais pas m'engager plus loin sur le sujet, mais j'aimerais développer ces propositions de la Commission Pepin-Robarts. Au sujet du rapport, j'ai aussi le sentiment qu'il ne s'agit pas d'une «solution rapide»; à mon avis, il s'apparente à un jeu de hasard qui dit tout, mais ne dit rien. Ainsi on y parle de quelque chose et lorsque vous essayez de trouver les arguments à l'appui de la question ou qui l'expliquent, vous ne le pouvez pas. On peut donc dire qu'il s'agit un peu de hasard.

L'autre phrase qui m'est venue à l'esprit est celle du concept de souveraineté-association pour tout le monde. Non seulement les provinces ont le loisir de se retirer d'un programme national, mais d'après l'interprétation de quelqu'un, elles peuvent aussi décider de ne pas opter pour le processus démocratique, à savoir choisir de se séparer du pays n'importe quand, et qui va dire, qui va interpréter le processus démocratique qui leur permet de prendre cette décision? Peut-être le référendum au Québec, même si on n'en connaît pas encore le libellé ou quelles en seront les ramifications et s'il pourra constituer l'assise qui permette aux provinces de se séparer. Ainsi, les personnes peuvent non seulement décider de ne pas participer aux programmes nationaux, mais aussi décider de se séparer du pays n'importe quand selon l'interprétation que l'on peut donner du processus démocratique.

Comme je ne crois pas, à vrai dire, que nous ayons une autre proposition sérieuse à faire en remplacement du Sénat, et que je suis convaincu que, compte tenu de mon expérience et de ce que j'ai pu constater, les fonctions du Sénat sont absolument essentielles à la santé et également au bien-être du pays; il me semble que les réalisations les plus valables du Sénat sont celles du Comité spécial pour l'étude de la constitution qui s'est penché sur les mécanismes mêmes du Sénat afin de déterminer la façon dont on pourra réformer le Sénat pour surmonter les faiblesses que nous lui connaissons actuellement. On peut invoquer plusieurs arguments, mais, pour vous donner

[Text]

do not chop off your head to fix it. I think it was Roger Lemelin who used that in connection with the Quebec situation, when he said that if one child in the family has appendicitis, you do not operate on everybody in the family.

[Translation]

un exemple si vous avez mal à la gorge, vous ne vous coupez pas la tête pour vous soulager. Je crois que c'est Roger Lemelin qui a utilisé cette phrase au sujet de la situation au Québec, lorsqu'il a dit que si dans la famille un enfant souffre de l'appendicite, il n'est pas pour autant nécessaire d'opérer toute la famille.

• 1710

I do not put it that way; I am thinking about our country, our system. Our system, in my opinion, is extremely good. We have evidence that there are weaknesses in it and that we need to fix those weaknesses, but that does not mean that you upset the whole country and all the institutions of the country. The task force report would mean that the House of Commons would have to be redone—it would have to be rebuilt, as a matter of fact, physically—it would have to be completely redone. The Senate would disappear, a new council would have to come into existence and would have to learn how to live together and live with the House of Commons, and so on. The courts would be redone. The powers would be adjusted, that means that the whole civil service—I should not say the whole civil service—a substantial proportion of the civil service, both federally and provincially but particularly federally, would be disrupted because whole ministries would disappear. The division of power would make very, very substantial differences, in the general concept of the people who wrote this report. You would, essentially, be cutting off the head of the country, and hoping that it would grow a new one, to fix some odd things that are wrong with the body politic.

We have been looking, as I say, for ways in which we can fix the problems that we all perceive. Let me try, perhaps without so much emotion, to deal with the role of the Senate. Senator Flynn has already done that and I do not want to go into it in any detail except sort of put it into context for you. The task force says that there are only two roles we really play at the present time. Of course, one of the things that one must remember, when one is looking at the recommendations on parliamentary reform in the task force report, is that there is no record of their ever having consulted with any parliamentarians of either House, as far as I am aware. So the role of the Senate as it has been played is the regional-forum role. I appreciate that people say we have not been doing that effectively but, in fact, there are six former provincial premiers in the Senate, there are all kinds of former provincial leaders of oppositions and provincial cabinet ministers, federal cabinet ministers who have represented their regions when they were in the federal Cabinet, mayors of municipalities, all kinds of people who have at least as much interest in the regional welfare of their part of the country as would anyone else who might be appointed. In fact, there is all kinds of evidence of the regional things that have been done by the Senate—I better not get into detail on those, because the time is going on too quickly.

The legislative revision role: As Mark says, some of our legislation is bad enough as it is after it has been revised by the Senate, goodness knows what would have been the result if

Je ne dirais pas cela; je pense à notre pays, à notre système. Notre système, à mon avis, est extrêmement valable. Bien entendu, nous savons qu'il y a également des faiblesses et qu'il faut y remédier, mais cela ne veut pas dire pour autant qu'il faille tout changer et bouleverser toutes les institutions du pays. Le rapport du groupe d'étude préconise une refonte de la Chambre des communes au sens physique du terme. Il faudrait la refaire de fond en comble. Le Sénat n'existerait plus, mais il y aurait à sa place un nouveau conseil avec lequel nous devrions travailler et qui collaborerait avec la Chambre des communes etc. Les tribunaux seraient également refondus et leurs pouvoirs seraient rajustés, ce qui signifie que toute la Fonction publique—je ne devrais pas dire toute la Fonction publique, mais une grande partie de la Fonction publique tant fédérale que provinciale, mais plus particulièrement fédérale, serait bouleversée car des ministères entiers disparaîtraient. La division des pouvoirs jouerait un rôle extrêmement important, c'est ce que pensent en gros les auteurs du rapport. En fait, nous trancherions la tête du pays en espérant qu'il lui en pousserait une nouvelle ce qui permettrait de porter remède aux anomalies de la politique.

Comme je l'ai dit, nous cherchons des solutions aux problèmes que nous percevons. Peut-être me permettriez-vous, sans beaucoup moins d'émotion, de parler du rôle du Sénat. Le sénateur Flynn l'a déjà fait et je ne voudrais pas discuter de cette question en détail, sauf pour apporter quelques précisions. Le groupe de travail dit qu'aujourd'hui nous ne jouons que deux rôles. L'une des choses qu'il faut évidemment retenir dans l'étude des recommandations du rapport du groupe de travail sur la réforme parlementaire, c'est que, à ma connaissance, rien n'indique qu'ils aient consulté des parlementaires de l'une ou l'autre des Chambres. A mon avis, le Sénat, dans le rôle qu'il a assumé, peut se comparer à une tribune régionale. Je sais que les gens prétendent que nous n'avons pas rempli ce rôle efficacement, mais, en fait, le Sénat compte six anciens premiers ministres provinciaux; il réunit entre autres de nombreux anciens leaders provinciaux de l'opposition, des ministres des Cabinets provinciaux, des ministres du Cabinet fédéral qui ont représenté leur région lorsqu'ils travaillaient au sein du Cabinet fédéral, des maires: en somme, une variété de personnes qui se préoccupent autant du bien-être régional de leur coin du pays que tout autre individu qui pourrait être nommé au Sénat. En fait, il existe bien des preuves des intérêts régionaux qu'a défendus le Sénat, mais je n'entrerai pas dans les détails, le temps file trop rapidement.

Quant à notre rôle en matière de révision législative, comme Mark l'a fait remarquer, la qualité de certaines de nos lois laisse déjà à désirer malgré la révision qu'en a faite le Sénat, et

[Texte]

those hundreds of amendments had not been made by the Senate in major pieces of legislation over the last few years.

The investigative role: We could always appoint Royal commissions, but they cost anywhere from five to ten times as much as it costs to have a special committee of the Senate, and the Senate is here then afterwards to follow up on those recommendations—like the Senate Science Policy Committee, for instance, which follows up over a period of years to be sure that those recommendations are brought to their attention, it does not just go on a shelf, the recommendations are continually brought to the attention of the government.

• 1715

The check on the executive—and I know Senator Flynn has said the Senate has not generally applied its veto, but the fact that the veto exists has been extremely important in the ability of the Senate to get the amendments to legislation that it felt was necessary, that its committees have felt were necessary.

Protection of minorities, individuals and groups—again it may be more difficult to come up with examples of that kind of activity in the Senate but there are a number which I could give you, and that is a role which the Senate has begun to move into, perhaps particularly because there have been more representatives of ethnic communities who have been appointed to the Senate and therefore are taking a greater interest in those particular aspects of the Senate's work.

When we are talking about reform, then, as I say, what we should be doing is looking at the strengths and weaknesses to see what we can do about keeping the strengths and enlarging them and getting rid of the weaknesses. The strengths of the present Senate are that even though everyone is not working like a dog, there are probably 50 people or 60 people who work very hard, extremely hard, in the Senate. I talked to John Reid about this a few weeks ago and he said, "Boy, are you lucky. We have approximately 45 in the House of Commons." But those 50 people are dedicated people, they are working hard, have a valuable experience and would be a shame, simply a shame in national interest to lose. And I accept perhaps all present, but when I think of some of the people who are in the Senate, and I mentioned some of the categories from which they have come and the background they have had, the experience in national politics that they have had, and national affairs of various kinds, it would be an absolute shame to simply close off their opportunities to make a contribution to the welfare of Canada.

The Senate is neither partisan nor obstructionist. I agree with Senator Flynn that those of us who are of one political persuasion or another are certainly touched by those sympathies, but in our work, in our committee, for instance—Jacques Flynn is the Deputy Chairman of the Constitution Committee of which I am the Chairman—we work extremely closely together without the slightest indication that there is difference of party between us. And the same thing is true in almost

[Traduction]

Dieu seul sait ce que cela aurait donné si ces centaines de modifications apportées à des lois importantes n'avaient pas été faites par le Sénat au cours des dernières années.

En ce qui concerne notre rôle d'enquêteurs, nous pourrions toujours instituer des commissions royales d'enquête, mais elles peuvent coûter de cinq à dix fois plus cher que les études effectuées par un Comité spécial du Sénat qui, de toute façon, doit effectuer un travail de contrôle sur les recommandations, comme dans le cas du comité chargé de la politique scientifique, par exemple, qui doit suivre l'évolution des travaux pendant un certain nombre d'années et s'assurer que ces recommandations sont portées à l'attention des autorités pour voir à ce qu'elles ne soient pas oubliées sur les tablettes et en informer régulièrement le gouvernement.

Pour ce qui est du contrôle de l'exécutif, je sais que le sénateur Flynn a déclaré que le Sénat n'exerce pas en général son droit de veto, mais l'existence même du veto a été un facteur extrêmement important qui a permis au Sénat de faire adopter les modifications législatives que lui ou ses comités estimaient nécessaires.

En ce qui a trait à la protection des droits des minorités, des individus et des groupes, il peut être plus difficile d'illustrer ce que fait le Sénat à cet égard, mais je pourrais vous donner un certain nombre d'exemples pour montrer que le Sénat commence à s'intéresser à cette question, d'autant plus que la nomination au Sénat d'un nombre plus élevé de représentants de communautés ethniques a provoqué un intérêt plus marqué à l'égard de ces aspects particuliers du travail du Sénat.

Dans notre débat sur la réforme, nous devrions étudier les qualités et les faiblesses du système et essayer de trouver des moyens d'améliorer et d'élargir ces qualités, tout en éliminant les faiblesses. Parmi les points forts du Sénat actuel, même si tout le monde ne travaille pas comme des forcenés, il y a probablement cinquante ou soixante sénateurs qui travaillent très fort, extrêmement fort. J'en ai discuté avec John Reid, il y a quelques semaines, et il m'a dit «comme vous êtes chanceux! Nous ne sommes qu'à peu près quarante-cinq à la Chambre des communes». Ces cinquante personnes se dévouent à leur tâche. Elles travaillent fort, possèdent une grande expérience et il serait honteux dans l'intérêt de la nation d'être privé de leurs services. J'accepte évidemment tous les sénateurs, mais quand je pense à certains membres du Sénat, aux domaines dans lesquels ils ont évolué auparavant ainsi qu'à leurs nombreux antécédents, à leur expérience en politique nationale et dans divers autres secteurs d'activités au pays, je crois qu'il serait absolument honteux de leur enlever toute possibilité de contribuer au bien-être du Canada.

Le Sénat n'est ni partisan ni obstructionniste. Comme le sénateur Flynn, je pense que les sénateurs, quelle que soit leur allégeance politique, sont certainement touchés par leurs affinités, mais dans notre travail, prenons par exemple le Comité sur la Constitution dont Jacques Flynn est vice-président et moi, président, nous travaillons en étroite collaboration sans que paraissent les différences qui caractérisent chacun de nos partis. Et c'est la même chose dans la plupart des travaux des

[Text]

all of the committee work of the Senate: continuity for long-term projects and studies and consistency in practice, for very important strength.

Strong regional representation—the problem really is that there are no mechanics for the implementation, for making those regional representations more effective. And I will go into that in a minute, if I may.

The weakness of the present Senate—it is regarded as nondemocratic and Mark made a point of that, that the people are appointed. I only point out to you that we are not the only people in the system who are appointed. We are appointed by a directly elected body, by the Prime Minister, who is elected himself and is the head of the largest party which gets the most seats. It is not like the king, we are not appointed by the Shah. We are appointed through the democratic system, just as our judges are appointed, just as many of our deputy ministers are appointed, just as many of the dedicated people who work in our system are appointed.

• 1720

“Regarded as old and inactive”: there is no doubt that there are a couple of grandfathers in the Senate who are not very active, but there are many grandfathers in the Senate who are very active as well.

They say we are not accountable to anyone, and I think that is certainly something that has to be looked at. We do, as we have said, have some party loyalties and therefore are accountable in a sense. We are also accountable, most importantly, to ourselves in a sense of some self-respect, which I think is an element that is too often overlooked.

We are said to represent the establishment. You remember Mr. Campbell's book in which he said that we were a bad bunch because we went around representing the big interests all the time. I always love to hear that kind of story because it is always said by the same people who say that we are ineffective, make no decisions, do nothing, and so on. We accept the fact that we are not the policy makers and yet they tell us that we make the policy on behalf of the big interests. And then they tell us: oh yes, but you have some millionaires in there. I counted the number of millionaires in the House of Commons once and they far surpass us. So if we represent the establishment, there are others around who do too. I have not thought of Senator Eugene Forsey as representing that establishment, anyway. We are not seen as sufficiently regional and minority-oriented, and that is partly true. We are not doing as much as we could but I think, as I have said, it is a problem of mechanics more than anything else.

Perhaps one of the most serious difficulties under which we operate is that we are resented by the members of the House of Commons, and that is for many reasons. I do not know how you repair it unless you can repair some of the questions of appointment and so on, but the members of the House of

[Translation]

comités du Sénat où l'on recherche la continuité dans les projets et les études de longue haleine ainsi que l'uniformité dans la pratique pour obtenir des résultats encore plus valables.

Pour ce qui est d'une forte représentation régionale, le problème découle effectivement de l'absence de moyens pour rendre les représentations régionales plus efficaces. Je traiterai de ce sujet dans un instant si vous me le permettez.

La faiblesse du Sénat actuel, c'est qu'il est considéré comme un système non démocratique, et Mark a insisté sur ce point: les sénateurs sont nommés. Je veux simplement vous faire remarquer que nous ne sommes pas les seules personnes dans ce système à être nommées. Nous sommes nommés par un corps politique élu directement par le peuple, soit par le Premier ministre qui, lui-même élu, est chef du parti qui a obtenu le plus grand nombre de sièges. Ce n'est pas comme le roi; nous ne sommes pas nommés par le shah. Nous sommes nommés en vertu d'un système démocratique tout comme nos juges, comme de nombreux sous-ministres et comme bien des employés dévoués à notre système.

«Considérés comme vieux et inactifs»: il y a sans doute un certain nombre de vieux sénateurs qui ne sont pas très actifs, mais d'autres, aussi âgés, font preuve par contre d'une grande activité.

On prétend que nous ne sommes comptables envers personne; une telle remarque mérite examen. Nous sommes tenus à la loyauté envers nos partis respectifs et en ce sens, nous sommes responsables. Aussi, dans la mesure où nous nous respectons nous-mêmes, nous avons des comptes à nous rendre; c'est là un aspect qu'on néglige trop souvent.

D'autres prétendent que nous faisons partie de la classe dirigeante. Rappelez-vous le livre de M. Campbell dans lequel l'auteur nous reproche de ne défendre que les intérêts des nantis. J'aime bien entendre ce genre d'arguments car ils émanent toujours des mêmes personnes qui prétendent que nous sommes inefficaces, que nous ne prenons aucune décision, que nous ne faisons rien et ainsi de suite. Nous acceptons le fait que l'élaboration des politiques ne relève pas de nous; or, on nous accuse de créer des politiques au nom des riches. Ensuite, on nous dit: «Oui, mais on compte parmi vous quelques millionnaires». J'ai compté le nombre de millionnaires qui siègent à la Chambre des communes et il y en a beaucoup plus qu'ici. Aussi, si nous sommes des représentants de l'oligarchie, d'autres qui siègent non loin d'ici le sont aussi. De toute manière, je n'ai jamais considéré le sénateur Eugene Forsey comme représentant de cette classe. On nous reproche de ne pas défendre suffisamment les intérêts des régions et des minorités, et ce reproche est partiellement justifié. Nous ne faisons pas tout ce que nous pourrions faire, mais comme je le disais, cet état de choses est surtout imputable à des aspects techniques.

L'un des obstacles les plus graves auxquels nous devons faire face est l'irritation que les députés ressentent à notre égard, et ceci pour différentes raisons. J'ignore comment on pourrait remédier à une telle situation, à moins de modifier les mécanismes de nomination; toutefois, les députés, pour les raisons dont

[Texte]

Commons because of the elements that Mark mentioned, the fact that we are appointed, the fact that we do not have to stand for election . . . It seems to be a place that everybody in the House of Commons would eventually like to get to but they do not like the fact that others have got there first. There are reasons for that and again I think I can deal with but the resentment of the House of Commons toward the Senate is a real concern. We are seen as having too much power and at the same time being a paper tiger. I will not expand on that.

How to deal with the weaknesses and maintain the strength, and again I must go quickly because we really must have some time for discussion: open up the means of appointment to require consultation with provincial premiers and federal party leaders so that they are clearly appointed as a by-product of the democratic process. In other words we have talked about the kind of process through which judges are now appointed and the possibility of formalizing that process, and there is no reason why a great deal of credibility could not be given to the appointment process to the Senate by some similar opening up and consultation with respect to that appointment process.

Provide for retirement on the same basis as judges: you may not be aware of the provisions for judges but I will not go into that. I have a memo here on it, but I will not go into detail. Basically, a judge may be retired, if he is no longer able to carry on his work; or he may seek retirement on a number of different bases, length of service and so on, and his pension—he is not penalized because he seeks that retirement. If that kind of system were available to senators, I am quite sure the days of having very old and inactive people—and now there are only two or three you could put in that category—those days would be gone forever, if you had a reasonable program for retirement. All we have to do is copy the program which is already in existence for judges: provide for voluntary emeritus status, patterned on the supernumerary status of judges, but with per diem pay. In other words, allow senators to retire but be available on call; to come back and be paid on a per diem basis for taking part in committee work.

• 1725

There are people whom you all know—you may all remember Senator Lazarus Phillips, who was one of the finest tax experts in the country. He was here only about two years because he had to retire at age 75. It would have been extremely valuable to have been able to call him back under certain circumstances: let him keep the prestige of being a senator, call him back and pay on a per diem basis for the kind of services he would have been quite able and willing to give.

Consider retirement age being lowered; there are different views on that, and of course we have a committee talking about the possibilities of saying there should not be any

[Traduction]

parlait Mark, notamment le fait que nous soyons nommés, que nous n'ayons pas à faire face à l'électorat . . . en somme, le Sénat semble l'endroit où tous les membres de la Chambre des communes voudraient se retrouver un jour, mais ils ne tolèrent pas que d'autres y soient parvenus avant eux. Il existe des raisons à cela, et je pense pouvoir les expliquer dans une certaine mesure. Le ressentiment des députés à l'endroit des sénateurs pose un problème véritable. On prétend que nous avons trop de pouvoirs et que nous ne sommes que des tigres de papier. Je n'en dirai pas plus à ce sujet.

Comment traiter les imperfections du système tout en préservant ses vertus? Une fois encore, je dois faire vite car il nous faut le temps nécessaire à la discussion. Il faudrait que nous assouplissions les mécanismes de nomination en imposant un processus de consultation des premiers ministres provinciaux et des chefs de partis fédéraux, de façon que la nomination des sénateurs soit manifestement l'aboutissement d'un processus démocratique. En d'autres mots, nous avons parlé du processus de nomination des juges et de la possibilité d'implanter ici un tel processus; or, il n'y a aucune raison pour que le processus de nomination des sénateurs n'acquière une grande crédibilité par l'assouplissement du mécanisme de nomination et le recours à des consultations en vue des nominations au Sénat.

La retraite aux mêmes conditions que les juges: vous ne connaissez peut-être pas le régime applicable aux juges; cependant, je ne préciserai pas ce sujet. J'ai en main un mémoire qui traite de la question, mais je n'entrerai pas dans les détails. En principe, un juge peut être mis à la retraite s'il n'est plus en mesure de s'acquitter de ses fonctions; il peut aussi décider de prendre sa retraite pour différentes raisons, notamment la durée de service, etc., et demander sa pension; il ne sera pas pénalisé s'il demande à prendre sa retraite. Si les sénateurs disposaient d'un tel régime, je suis convaincu qu'on ne verrait plus de membres très âgés et inactifs quoi qu'on n'en compte plus que deux ou trois à l'heure actuelle. Il faudrait néanmoins que les sénateurs aient un régime de retraite équitable. Il suffirait de s'inspirer du régime de retraite des juges: Il faudrait prévoir un statut de sénateur honoraire calqué sur le statut des juges honoraires et assorti d'une rémunération journalière. En d'autres mots, les sénateurs pourraient prendre leur retraite tout en restant disponibles; ils pourraient reprendre leurs fonctions et être rémunérés au jour lorsqu'ils prendraient part aux travaux des comités.

Il y a certaines personnes que nous connaissons tous. Vous vous rappelez sûrement le sénateur Lazarus Phillips, l'un des meilleurs experts en fiscalité au Canada. Il n'a siégé au Sénat que pendant deux ans environ car il a dû prendre sa retraite à l'âge de 75 ans. Il aurait pu jouer un rôle très utile en certains cas s'il avait pu être rappelé en fonctions: il aurait conservé le prestige attaché au titre de sénateur, être rappelé en fonctions et payé selon un régime de rémunération journalière pour les services qu'il aurait pu et voulu rendre.

En ce qui concerne l'abaissement éventuel de l'âge de retraite, on a formulé beaucoup d'opinions et il y a même un comité qui envisage la possibilité de supprimer purement et

[Text]

retirement age at all—for the general public, I mean; for the working population. For those of us who do not work, perhaps we should be retired early. Consider term appointments—and those could be renewable or nonrenewable, there are arguments on both sides of that—one long term, perhaps, and other shorter terms, rotation to develop or provide for transition and stability.

To deal with the argument that we are representatives of the establishment, all we have to do is pass the conflict of interest laws already drafted—change the means of appointment, as I mentioned earlier; then in terms of the regional forum aspect of the thing, define “regional” and “minority” and “individual interest role” in the constitution. As Senator Flynn has said, there is no provision in the constitution for the Senate to play that role. If it were defined in the constitution as having that role, then the whole basis would be there to set up the mechanisms through which that role could be carried on. We are appointed on a regional basis now. It would be possible to set up standing committees in the legislatures, to have caucuses between the representatives of that province in the Senate with the standing committees of the legislatures. There would be some reciprocity. What is proposed in the Task Force report is everybody is going to look at what the federal government does, but nobody is ever going to look at what the provincial governments do, which might well touch the national interest. What I am proposing now is that if you have the role spelled out in the constitution, then you can set up the mechanics whereby you actually perform that role. It is not an executive role. The federal-provincial conferences are the executive role, and that can be fully carried out by those people.

Then the resentment of the House of Commons conferences on revision—actually this goes together—simultaneous study of legislation: the House of Commons studying policy, the Senate studying the technical side of the legislation, with regular conferences, intercommittee conferences, as the thing proceeds. Not the two committees running right down to the wire and then coming together in confrontation, but working together on a regular basis as they proceed with their discussion of the bill, so that the bill comes out in a fashion which is reasonably acceptable to both houses. It also means that instead of having the separation that we have and the resentment between the members of the Houses, you have the members of both Houses working closely together understanding what each is doing and giving credit to each other.

• 1730

The question of power, the suspensive veto rather than the over-all veto, there are all kinds of variations of that. I think all we would be inclined to say is that there should be, until there is an amending formula at least, a complete veto as far as constitutional changes are concerned. It could continue to give the Senate some ability to protect regional areas, but apart from that the question is really how much of a suspensive veto is necessary to make sure that the matter on which

[Translation]

simplement l'âge de la retraite pour le public en général, pour les travailleurs. Ceux d'entre nous qui ne travaillent pas devraient peut-être prendre leur retraite tôt. Les nominations pourraient avoir une durée limitée; le mandat pourrait être renouvelable et on a formulé des arguments pour et contre une telle mesure. Il pourrait y avoir un mandat de longue durée et d'autres plus courts, ou encore un système de rotation, un système de transition suivi d'une période de stabilité.

En ce qui concerne le fait que nous représentons la classe dirigeante, tout ce qui nous reste à faire, c'est d'adopter les projets de loi sur les conflits d'intérêt et changer le mode de nomination, comme je l'ai mentionné plus tôt. Puis, pour ce qui est de notre rôle de représentants des régions, il faudrait définir, dans la constitution, notre rôle vis-à-vis des régions des minorités et des intérêts individuels. Comme l'a mentionné le sénateur Flynn, la Constitution ne prévoit pas ce rôle pour le Sénat. Si elle le prévoyait, on pourrait, à partir de ces données de base établir les mécanismes nous permettant de l'assumer. Pour le moment, nous sommes nommés à l'échelle régionale. Il serait possible d'instaurer des comités permanents dans les assemblées législatives provinciales et d'organiser des caucuses entre les représentants d'une province au Sénat et les comités en question. Il y aurait donc réciprocité. Selon le rapport du groupe de travail, il faudrait que tout le monde examine ce que fait le gouvernement fédéral, sans prêter attention aux décisions d'intérêt national que pourraient prendre les gouvernements provinciaux. Quant à moi, voici ce que je propose: si le rôle du Sénat est défini dans la Constitution, on pourra alors mettre en place les mécanismes indispensables pour l'assumer. Il s'agit d'un rôle législatif et non d'un rôle exécutif. Les conférences fédérales-provinciales jouent un rôle exécutif, qui peut être entièrement assumé par les personnes qui y participent.

Ensuite il y a la réticence des conférences de la Chambre des communes face à la révision, à l'étude simultanée des projets de loi: en effet la Chambre des communes étudie l'aspect politique des projets de loi, et le Sénat, leur aspect technique, en tenant régulièrement des conférences entre les comités au fur et à mesure des travaux. Les deux comités ne travaillent pas chacun de leur côté pour finalement en arriver à la confrontation, mais ils collaborent généralement à l'étude du projet de loi de façon à ce que ce dernier soit acceptable aux deux chambres. Cela implique également qu'aux divisions entre députés et sénateurs auxquelles on assiste actuellement succède une étroite collaboration, chacun comprenant ce que fait l'autre et chacun accordant à l'autre un certain respect.

Ensuite, il y a la question des pouvoirs, du veto suspensif plutôt que du veto définitif; les variations sur ce même thème ne manquent pas. On pourrait dire toutefois qu'il devrait y avoir, en attendant de trouver au moins une formule de modification, veto intégral en ce qui concerne les modifications constitutionnelles. Le Sénat pourrait ainsi continuer à protéger les intérêts régionaux. Il s'agit, en outre, de savoir quelles limites donner à un veto suspensif pour s'assurer que toute

[Texte]

the wisdom is being doubted is given a chance for further public discussion and further discussion by the House of Commons before it comes back. I think there is no doubt in anybody's mind that the House of Commons has to have the final say and that there has to be an opportunity for the debate to come to an end.

Now, that is far too long and I think I had better quit there. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman (Mr. Gaboury): Thank you very much, Senator Stanbury. Before inviting you to ask questions, I must ask you to make sure to print your name and address on the papers being circulated. Needless to say, we are very much interested in your questions, but please identify yourself before asking one.

Dr. Koester: May I make a contribution, Mr. Chairman, to this very interesting discussion about second or upper chambers in Canada, a contribution I think my political scientist friends will say typical of the historian in not getting down to the nuts and bolts of the issue but being a bit airy-fairy in its development?

Canadians have been searching for a long time. Our ancestors came to this country searching for fish. They found fish and they went searching for fur, they found fur and they went searching for timber and for gold and for fertile land, for places to live, for systems of governing themselves, and when they found all these things and might have settled down they began searching for an identity. In the course of it, in the course of these searches, they found a system of parliamentary government which they copied from a unitary state and applied to their notion of a federal state. That has been working for a few years. The tensions have now caused us to begin a search again, not only for identity but for some form of parliamentary federalism which will take into account regional differences and a number of other things like that.

We have heard about the Senate as being a place for sober second thoughts, being a place for regional representation. We have heard criticism of the Senate in that it is not elected and so on and so forth, and we have heard various suggestions for improving this in our structure. May I suggest to the panel—I would be interested in the reaction of different members, and I would also be interested in the reaction of the participants later on—that the parliamentarians ought to keep, in my view, a very close look over their shoulders on this whole matter of the second chamber? It seems to me that we have found our second chamber, whether we know it or not, in what is rapidly becoming another institution of government in our country, namely, the federal-provincial conference. It may well be that Parliament itself, Senate and House of Commons, becomes the second chambers, the chambers of sober second thought, to the policy decisions that are made by the federal-provincial conferences.

These federal-provincial conferences meet many of the points that have been raised by the panel. There is power, for example. There is regional representation, for example. There is popular election, for example. And there, it seems to me, the decisions are made with a certain degree of efficiency and the

[Traduction]

question prêtant à controverse fasse l'objet d'un débat public approfondi ainsi que d'un débat à la Chambre des communes plus poussé avant d'être renvoyée au Sénat. Il ne fait aucun doute que la Chambre des communes doit avoir le dernier mot et que les délibérations doivent en arriver à un terme.

Je ne m'étendrai pas davantage car j'ai déjà beaucoup parlé. Merci, monsieur le président.

Le président (M. Gaboury): Merci beaucoup, sénateur Stanbury. Avant de vous inviter à poser des questions, je vous demanderais de bien vouloir inscrire votre nom et votre adresse sur les documents qui circulent. Il va sans dire que vos questions nous intéressent, mais veuillez vous nommer avant de les poser.

M. Koester: Puis-je participer, monsieur le président, à cette intéressante discussion sur la chambre haute au Canada, au risque que mes amis spécialistes en sciences politiques me reprochent ma démarche d'historien, qui n'aborde pas le cœur du problème, mais qui romance un peu son exposé?

Les Canadiens sont en quête de quelque chose depuis longtemps. En effet, nos ancêtres sont venus dans ce pays en quête de poissons. Ils en ont trouvé, puis ils se sont mis en quête de fourrures, ils en ont trouvé, puis ils se sont mis en quête de bois, d'or et de terres fertiles, d'endroits habitables et de systèmes de gouvernement, et lorsqu'ils eurent trouvé tous ces éléments et qu'ils auraient pu s'établir, ils ont commencé à rechercher leur identité. Au cours de cette recherche, ils ont trouvé un régime parlementaire inspiré de celui d'un état unitaire, et ils l'ont adapté à leur notion d'état fédéral. Cela a fonctionné pendant quelques années. L'apparition de tensions nous a poussé à nous mettre en quête à nouveau non seulement de notre identité, mais d'un certain type de fédéralisme parlementaire qui prendra en ligne de compte les différences régionales et un certain nombre d'autres choses du même genre.

On a déjà dit que le Sénat était l'endroit de réévaluation objective et également de représentation régionale. Nous avons entendu reprocher au Sénat de n'être pas élu, etc. Nous avons entendu différentes suggestions visant à améliorer cet élément de notre structure. Puis-je me permettre de dire que les parlementaires devraient réfléchir à deux fois à cette question de seconde Chambre? D'ailleurs j'aimerais bien entendre ultérieurement vos réactions à ce sujet. Il me semble que nous avons trouvé cette deuxième chambre dans ce qui devient rapidement une autre institution du gouvernement, c'est-à-dire, dans notre cas, la conférence fédérale-provinciale. Il se pourrait après tout, que le Parlement lui-même, le Sénat et la Chambre des communes, devienne la seconde chambre, lieu d'élaboration, dans un deuxième temps, d'une réflexion posée, examinant les décisions politiques des conférences fédérales-provinciales.

Ces conférences fédérales-provinciales satisfont d'ailleurs de plusieurs façons aux points soulevés. Entre autres, elles disposent de pouvoirs, représentent les régions, grâce à un système d'élection consultant l'ensemble de la population, et il me semble que les décisions prises ont une certaine efficacité et

[Text]

First Ministers or the Finance Ministers return to their separate legislative chambers and get the rubber stamp, the agreement from the individual chambers. Perhaps that is another element that ought to be included in our discussion of second chambers in Canada.

Senator Flynn: I think we touched on that by saying that the Council of the Federation was really trying to do what is presently the responsibility of the federal-provincial conferences, which is an entirely different concept from that of a second chamber, or upper chamber. In Bill C-60, they tried to institutionalize the federal-provincial conference. You could go further than Bill C-60 goes, but that is something entirely different. I agree with you.

Mr. Guitard: My question to the panel, and especially the Senator, would be to express my concern about the Pepin-Robarts report. How would you react to the principle we enjoy right now of continuity of Parliament if the Senate is abolished or replaced by a Council of the Federation?

My second concern is this: would you be ready to consider the so-called Council of the Federation a continuity or a continuous sitting of a federal-provincial conference?

My third question would be, how would those people be appointed by the provinces? What would be their merit system?

Senator Flynn: By their governments.

Mr. Guitard: Yes, but I mean would it be that they have been appointed because they have been members of a certain party or because of diversity? That is my concern.

Right now we have many bills going to the Senate. They are reviewed by the Senate carefully—they are not preoccupied with being re-elected—and many bills come back to the House with Senate amendments. In many cases, many members of the House of Commons were glad that the Senate brought those amendments to their attention. Those amendments improve our bills very much, make our bills more acceptable to people, and are helpful to the whole country.

Taking my concerns in the context of the Pepin-Robarts report, what would be the reaction of the members of this panel, especially the senators, to my concerns about the report?

Senator Stanbury: I can take parts of it anyway, I am not sure that I understood all of the question. I think it is important to point out that the Pepin-Robarts report is not suggesting that the federal-provincial conference no longer take place, that it be replaced by the Council. As a matter of fact, it goes some distance into elaborating the proposals, certainly elaborating on Bill C-60 as the institutionalizing of the federal-provincial conference. It says that the first ministers will meet at least once a year, if I remember correctly, and

[Translation]

que les premiers ministres ou les ministres des finances retournent auprès de leurs assemblées législatives respectives pour obtenir leur contreseing d'approbation. J'introduis peut-être un élément supplémentaire dont il faudrait tenir compte dans nos discussions relatives à la deuxième chambre, au Canada.

Le sénateur Flynn: Je pense qu'il en a déjà été question lorsque nous avons constaté que le Conseil de la Fédération essayait véritablement de prendre sous sa responsabilité ce dont les conférences fédérales-provinciales sont en fait chargées, et que cela s'écarte totalement de l'idée qu'on se fait d'une deuxième chambre ou d'une chambre haute. Le Bill C-60 cherchait d'ailleurs à institutionnaliser les conférences fédérales-provinciales. On pourrait essayer de dépasser le contenu du Bill C-60, mais c'est une question déjà tout à fait différente. Je suis d'accord avec vous.

M. Guitard: J'aimerais, par ma question à la table ronde et particulièrement au sénateur, exprimer les craintes que suscitent en moi le rapport Pepin-Robarts. Quelle serait votre réaction, eu égard aux principes de continuité parlementaire qui prévalent, si le Sénat était supprimé ou remplacé par un Conseil de la Fédération?

Mon deuxième sujet d'inquiétude est celui-ci: seriez-vous disposés à considérer ce soi-disant Conseil de la Fédération comme siège permanent d'une conférence fédérale-provinciale assurant une certaine continuité?

Ma troisième question porterait sur la nomination de ses membres. Seraient-ils nommés par les provinces, et selon quels critères?

Le sénateur Flynn: Ils seraient nommés par leurs gouvernements.

M. Guitard: Bien entendu, mais j'aimerais savoir s'ils le seraient en tant que membres d'un certain parti ou dans le respect d'un certain équilibre démographique. Voilà ce qui me préoccupe.

A l'heure actuelle, de nombreux projets de loi sont déposés devant le Sénat qui les examine avec attention; comme vous le savez, les sénateurs n'ont pas à se soucier d'être réélus, et ces projets de loi sont renvoyés à la Chambre en même temps que les amendements du Sénat. D'ailleurs, plus d'une fois, de nombreux députés se sont félicités des amendements proposés par le Sénat; ces modifications améliorent considérablement nos projets de loi, la population les accepte beaucoup mieux et, de façon générale, c'est un service rendu au pays tout entier.

J'aimerais maintenant demander aux participants ce qu'ils pensent des appréhensions que suscite en moi le rapport de la Commission Pepin-Robarts. J'aimerais en particulier connaître la réponse des sénateurs.

Le sénateur Stanbury: D'une certaine manière, je suis d'accord, mais je ne suis pas certain d'avoir bien compris toute la question. Je crois qu'on ne doit pas perdre de vue que le rapport Pepin-Robarts ne propose en aucun cas que la conférence fédérale-provinciale soit supprimée au profit du Conseil. Il fait, bien au contraire, des propositions en en reprenant d'autres du Bill C-60, dans le sens d'une institutionnalisation de la conférence fédérale-provinciale. Selon lui, les premiers ministres se réuniraient au moins une fois l'an, si mes souvenirs

[Texte]

it also says that a conference can be called by any province if it gets a simple majority of the provinces to agree that it should be called. It also says that there will be a continuing committee of 11 ministers who will sort of do the follow-up work on the work of the federal-provincial conference and it says that they will be staffed, so there will be a bureaucracy dealing with all that. In other words, it builds a whole structure.

It also says that there will be standing committees. We talked about standing committees in the provinces and in the Senate and the mechanics of liaison, but they are not talking about an intercommittee relationship of any kind—communication or liaison or anything—they are talking about the possibility of a standing committee in a province, for instance, to look at what these 11 ministers in a committee are doing as it might affect their province. Then, on top of that, they put the Council of the Federation, to which the First Ministers' Conference may refer matters for discussion—not for decision or anything else. What worries me about the federal-provincial conferences, as was mentioned before, is that the only time it sees the light of day is during a First Ministers' Conference. Then it all goes underground, and it is the bureaucracy and the governments that work away and nobody really knows what is going on.

• 1740

There is no legislative parallel to them, and we are suggesting that it should be a legislative parallel not a proliferation of executive negotiation. I am not sure that I understood your other questions or whether I can reply. Was there another me?

Mr. Guitard: I did not say that there should be no more federal-provincial conferences; I said, do you feel that the council chamber would look like a continuous sitting of our actual federal-provincial conferences?

And my last concern was: what would be the merit system under which those people from the provinces should be appointed?

Senator Stanbury: Yes. Well, to answer the last one first, it would be simply a continuation of the present system of appointment except that it would be spread around among the 11 governments instead of all being done by the federal government.

Senator Forsey: The 10 governments.

Senator Stanbury: I am sorry, by the 10 governments, not 11.

Dr. MacGuigan: If I may just point out that on the German experience—and I presume this would be the same—those would be floating seats among the Ontario Cabinet, say, and it would be the Ministers who are most concerned with the issues being discussed that week who would be at the meeting of the council that week. In Germany as well there has been no lack of conferences between the Bund and the Lander, although this is not quite so much their tradition as ours. But the existence of the Bundesrat has not prevented their equivalent

[Traduction]

sont exacts, et une conférence pourrait être convoquée par n'importe quelle province sur simple approbation de la majorité des provinces. Il prévoit aussi un comité permanent de onze ministres dont le travail, en quelque sorte, fera suite à celui de la conférence fédérale-provinciale et qui seront secondés par toute une administration. En d'autres termes, cela met sur pied toute une organisation.

Le rapport indique aussi qu'il y aura des comités permanents. Nous avons déjà parlé de ces comités permanents des provinces et du Sénat, ainsi que des dispositifs les reliant, mais le rapport ne fait aucune allusion aux relations entre comités, ni aux modes de communication ou de navette qui seraient adoptés, il est simplement question d'un comité permanent par province, chargé de contrôler les travaux des onze ministres concernant sa province. Ce n'est qu'ensuite, qu'il est question d'un Conseil de la Fédération, auquel la conférence des premiers ministres pourra renvoyer un certain nombre de sujets pour analyse, sans qu'il soit question de décisions à prendre. Ce qui m'inquiète, à propos de ces conférences fédérales-provinciales, c'est que, comme il a déjà été mentionné, elles ne voient le jour que pendant la conférence des premiers ministres, pour ensuite disparaître et passer la main à l'administration et aux gouvernements sans que personne ne sache véritablement ce qui se passe.

Elles ne sont doublées d'aucune instance législative, or ce que nous proposons c'est justement l'institution d'une instance législative parallèle pour éviter la prolifération des négociations au niveau de l'exécutif. Je ne suis pas certain d'avoir bien compris vos autres questions, ni même si je peux y répondre. Ai-je laissé certains points dans l'ombre?

M. Guitard: Je n'ai pas dit qu'il ne devrait plus y avoir de conférences fédérales-provinciales; j'ai plutôt demandé si, à votre avis, le Conseil ressemblerait à une conférence fédérale-provinciale permanente.

Ma dernière préoccupation portait sur les critères de nomination des représentants des provinces.

Le sénateur Stanbury: Je vais d'abord répondre à votre dernière question. On continuerait simplement à utiliser le mode actuel de nomination, sauf que les onze gouvernements y participeraient.

Le sénateur Forsey: Les dix gouvernements.

Le sénateur Stanbury: Non pas onze, mais dix.

M. MacGuigan: Pour prendre l'exemple de l'Allemagne, et je suppose que ce serait la même chose ici, j'aimerais souligner que ceux-ci seraient des sièges flottants dans le Cabinet ontarien et que les ministres les plus intéressés aux questions à l'étude une semaine donnée assisteraient à la réunion du Conseil prévue pour cette semaine-là. En Allemagne, il y a également eu de nombreuses conférences entre le Bundesrat et les Länder, bien que ce ne soit pas autant la coutume dans ce pays que ce ne l'est ici. Néanmoins, l'existence du Bundesrat

[Text]

of federal-provincial conferences; if anything, it has increased it.

Senator Flynn: The report mentions that the Council of the Federation would be composed of provincial delegations to whom provincial governments, not legislatures, could issue instructions, these delegations being headed by a person of ministerial rank, or, on occasion, by the Premier. So the composition of the delegation could change from week to week, from day to day, but they would always be representing their government, not the legislature, and would act under instructions.

Dr. MacGuigan: And they have to vote the same way.

Senator Flynn: Mind you, they would deal only with matters falling under concurrent jurisdiction. As I was putting it to you before, I do not know what piece of legislation dealt with in the present session would require the intervention or would invite the provincial delegations to come to Ottawa, and, under instructions of the provincial governments, vote against it for a certain period, only a suspensive veto. Matters within the exclusive central jurisdiction would not require the approval of the Council. So it would meet only occasionally.

Mr. Holtby: John Holtby, Mr. Chairman.

First of all, I would like to make one observation, that perhaps one should look at the relative health of the provincial assemblies if one is going to put a new work-load on them, if one is looking at this Pepin-Robarts task force.

But my question that I would like to address to Senator Stanbury is this. He touched on a new form of consultation between the Senate, as it exists now, and provincial legislators, to enhance regional representation. Could you expand on that, please, Senator?

Senator Stanbury: Well, it might be difficult to arrange and I am not sure exactly how you would do it. The essential part of that suggestion is that the responsibility to act as a regional forum, to give it a short title, would be put upon the Senate in the constitution so that everybody would understand the provinces and the federal government would understand that that was one of the roles of the Senate. Then, out of that, would come the mechanics. They would have to develop the mechanism for the liaison and for the study of the legislation. The suggestion really is that someone at the federal level should be looking at federal legislation in terms of its impact, its regional impact, impact on various regions, and should be saying: "Oh look, you know, there is a problem with this piece of legislation that is going through the federal House. It is going to affect Prince Edward Island in this particular way and we have to make some adjustment to it to make sure that does not happen." So, the work of those standing committees would be to be studying legislation, to liaise with each other to be sure that they understand. You know, when I come from Toronto to Ottawa . . . well, it is better to take someone from Prince

[Translation]

n'a pas empêché la tenue de conférences semblables à nos conférences fédérales-provinciales; leur nombre a, en fait, augmenté.

Le sénateur Flynn: Le rapport révèle que le Conseil de la Fédération serait composé de délégations provinciales auxquelles les gouvernements des provinces, et non les assemblées législatives, pourraient donner des directives. Ces délégations seraient dirigées par un ministre ou, à l'occasion, par le Premier ministre. Par conséquent, la composition de la délégation pourrait varier d'une semaine à l'autre et de jour en jour, mais les délégués représenteraient toujours leur gouvernement et non l'assemblée législative de leur province, et agiraient en fonction des directives recues.

M. MacGuigan: Ils devraient également voter de la même façon.

Le sénateur Flynn: Mais ils n'examineraient que des questions de compétence fédérale-provinciale. Comme je l'ai déjà mentionné, je ne sais pas quelle loi étudiée au cours de la présente session exigerait l'intervention des délégations provinciales ou inviterait ces dernières à se rendre à Ottawa, surtout si, sur directive de leurs gouvernements provinciaux, ces délégations pouvaient voter contre cette loi, un certain temps, et il ne s'agirait que d'un veto suspensif. Les questions relevant exclusivement du gouvernement central n'auraient pas besoin d'être approuvées par le Conseil. Par conséquent, ce dernier ne se réunirait que de temps à autre.

M. Holtby: John Holtby, monsieur le président.

D'abord, j'aimerais faire un commentaire. Avant de surcharger de travail les assemblées provinciales, il serait peut-être bon d'étudier leur situation, comme le suggère la Commission Pepin-Robarts.

Néanmoins, j'aimerais poser la question suivante au sénateur Stanbury. Il a fait allusion à une nouvelle formule de consultation entre le Sénat actuel et les assemblées législatives provinciales, pour redonner de l'importance à la représentation régionale. Sénateur, pourriez-vous donner des détails à ce sujet?

Le sénateur Stanbury: Il se peut que ce soit difficile à organiser, et je ne sais pas exactement comment vous vous y prendriez. L'essentiel, c'est que le Sénat puisse assumer le rôle de forum régional, pour lui donner un nom plus court, et que ce rôle soit inscrit dans la Constitution pour que tous, notamment les provinces et le gouvernement fédéral, comprennent qu'il s'agit là d'un des rôles du Sénat. Ensuite, on pourrait créer des mécanismes. On devrait mettre au point un mécanisme de liaison et d'étude de la législation. En fait, au niveau fédéral quelqu'un devrait examiner l'incidence de la loi fédérale sur les différentes régions du pays et dire: «Cette loi, dont la Chambre est saisie actuellement, pose un problème. Elle risque de nuire à l'Île-du-Prince-Édouard et nous devons la modifier afin de s'assurer que cela ne se produise pas». Par conséquent, le travail des comités permanents serait d'étudier la loi et de communiquer avec les autres comités afin de s'assurer qu'ils ont compris. Voyez-vous, lorsque je me rends de Toronto à Ottawa . . . , en fait, il est préférable de prendre l'exemple d'une personne de l'Île-du-Prince-Édouard. Lorsqu'elle vient à Ottawa pour participer à un débat législatif, il

[Texte]

Edward Island. When he comes to Ottawa and participates in a legislative chamber in Ottawa, it is very difficult for him to keep in touch with what is going on and what the concerns are of the legislature in Prince Edward Island. We have never had the means, the mechanics to work together at a legislative level as the governments work together at the executive level, and if there were those mechanics and if it were a regular monthly meeting or something of this kind at the legislative level, and where the standing committees are in a position to make strong recommendations to their government as to the kinds of things that they are doing that should not be done or the kinds of things that they should do, then it would be reciprocal. As I said before, there is no suggestion here that anybody should look at what the provinces are doing and, as a matter of fact, it proposes that disallowance be abolished. So the federal government, under this system, would have no means of taking any action. I suppose they could go to the Supreme Court with it, but apart from that, they would have no means of taking any action if provinces started to impinge upon federal jurisdiction and no early warning system, whereas something like this would give an early warning system and would provide for a regular liaison between the two levels of the legislature.

• 1745

Mr. McDonough: It seems to me that one of the problems with regional representation and the Senate is that the public in general does not know who its senators are. They are not seen as representing regions even though there may be people in the public who may recognize the ex-provincial premier, but many members of the Senate are not well known within the public. Therefore, the public does not see them as representing their interests in a regional or a local way. Perhaps if senators were more closely tied to a kind of constituency where they would be recognized as agents to whom the public might appeal might improve the situation. The problem, as I see it, to some extent is one of public perception of what the Senate either does or does not do, and because senators are, in a sense, an invisible group to many sections of public opinion, their view is they do very little. Perhaps if they were somewhat more visible and the public felt they were approachable, this might assist the public perception of the role of the Senate.

A participant: Perhaps you need another television channel.

Mr. Hayes: May I speak on that?

The Chairman: Yes.

Mr. Hayes: This, of course, is one of the concerns behind the government's proposal in Bill C-60 and that is what those proposals were attempting to meet to some extent, so that you would have senators who were seen to be representative of their regions and who had a political mandate, if you like, that went beyond the mandate that might belong to somebody who is appointed, say, for an indefinite term.

[Traduction]

lui est très difficile de savoir ce qui se passe dans sa province et quelles sont les préoccupations de son gouvernement. Nous n'avons jamais eu les moyens et les mécanismes nous permettant de travailler ensemble au niveau législatif comme les gouvernements collaborent au niveau exécutif; néanmoins, si ces mécanismes existaient, s'il y avait régulièrement des réunions mensuelles ou quelque chose du genre au niveau législatif et si les comités permanents pouvaient faire des recommandations à leur gouvernement en ce qui concerne ce qu'ils doivent faire ou ne pas faire, alors ce serait réciproque. Comme je l'ai déjà dit, personne ne prétend qu'il faille évaluer les mesures prises par les provinces et, en fait, on propose de supprimer le désaveu. Ainsi, à l'intérieur de ce système, le gouvernement fédéral serait impuissant. Je suppose qu'on pourrait porter la cause devant la Cour suprême, mais ce recours mis à part, le gouvernement fédéral ne pourrait rien faire si les provinces commençaient à empiéter sur les pouvoirs fédéraux et le gouvernement fédéral n'aurait pas la possibilité de s'en rendre compte assez tôt; un mécanisme de ce genre pourrait mettre le gouvernement en garde à temps et maintiendrait une liaison constante entre les deux niveaux législatifs.

M. McDonough: Il me semble que l'un des problèmes posés par la représentation des régions et le Sénat, c'est que le public en général ne connaît pas les sénateurs. Ils ne sont pas perçus comme des représentants des régions même si certaines personnes averties peuvent reconnaître un ancien premier ministre provincial; un grand nombre des sénateurs sont inconnus du public. Par conséquent, ce dernier ne considère pas que ces sénateurs représentent les intérêts régionaux ou locaux. On améliorerait peut-être la situation en associant les sénateurs à des sortes de circonscriptions dont ils seraient considérés comme des représentants auxquels le public pourrait faire appel. Jusqu'à un certain point, le problème vient du fait que le public ne sait pas ce que le Sénat fait ou ne fait pas et parce qu'en un sens, les sénateurs forment un groupe occulte aux yeux de nombreux citoyens, ces derniers considèrent que les sénateurs sont de très peu d'utilité. Le public percevrait peut-être mieux le rôle du Sénat si ce dernier se mettait davantage en évidence et si le public considérait qu'il est accessible.

Un participant: Vous auriez peut-être besoin d'une autre chaîne de télévision.

M. Hayes: Puis-je faire des commentaires à ce sujet?

Le président: Oui.

M. Hayes: C'était évidemment l'une des préoccupations du gouvernement lorsqu'il a déposé le bill C-60 et jusqu'à un certain point, c'est l'objectif que visaient ces propositions; de cette façon, les sénateurs seraient perçus comme des représentants de leurs régions ayant un mandat politique dont les limites dépasseraient celles d'un mandat confié à quelqu'un nommé pour une période indéfinie.

[Text]

• 1750

I think, when we are looking at these various proposals on the Senate or the Task Force proposal for a council, you have to look at the objectives that the different people putting forward the proposals are trying to meet. In the case of the federal government's Bill C-60 proposals, a major objective was to try to strengthen the political role of Parliament in integrating regional views in a more visible forum where people recognized as speaking for the regions would argue their regional interests. The motivation behind the Task Force recommendation seems to me to be rather different, and that is instead perhaps to strengthen the provincial governments by giving them the power to participate in decisions about federal legislation. So in a way it is comparing apples and oranges. You have to look at the motivation that underlies each proposal.

Mr. Young: I begin to wonder here if we are not, in the light of some of the proposals made by the Pepin-Robarts Committee, putting the cart before the horse. I concede after discussion over coffee that perhaps one should not be too disappointed that the report came down before this discussion. The only problem is that until we determine to what extent the jurisdiction of the provincial legislative bodies are going to be strengthened, obviously at the expense of the federal central institution, it makes relative nonsense to propose any fundamental changes to either of the central federal legislative bodies. Clearly, if the strengthening of the provinces—and I do not really anticipate this but it is certainly possible—is a massive realignment of the distribution of powers in favour of the provinces, we may be faced with a central government with little more than residual powers.

Senator Stanbury: Both Houses have residual powers . . .

Mr. Young: Yes, but what I mean is that on a comparative basis we may, depending on how far . . . I do not think you can read this from the report, but depending on how far along the line we go with this decentralization, increasing the status and the powers of the provinces, we may indeed be talking about a federal government that really has only very limited powers in very limited spheres, and I do detect in Canada quite a strong pull, particularly in certain provinces, towards, in effect, a common market of Canada, where the province is the national state, in a sense. I also see, in the cross-currents here, a little bit of "gerrywangling" going on. I am interested that nobody has really criticized very seriously the way in which the Senate of Canada has operated, and I am not sure how shuffling with the Upper House can have any very positive bearing on the question of unity in Canada.

I used the word "gerrywangling". In the discussion here and outside this body, we seem to have a move toward the American concept that we must have elected representatives doing certain things. I had to nip out for a few minutes and I heard Lowell Green on CFRA shouting about the same thing. Yet having said we want elected representatives, we do not seem to want a second House that is elected directly at all. They are

[Translation]

Je crois qu'en étudiant ces diverses propositions concernant le Sénat ou celles du groupe de travail demandant l'établissement d'un conseil, il faut tenir compte des objectifs que tentent d'atteindre ceux qui soumettent les propositions. Dans le cas des propositions du gouvernement fédéral contenues dans le Bill C-60, un des principaux objectifs consistait à raffermir le rôle politique du Parlement en regroupant les points de vue régionaux à l'intérieur d'un débat plus apparent où les représentants des régions feraient valoir leurs intérêts. La recommandation du groupe de travail me semble s'appuyer sur des motifs plutôt différents et il est possible qu'on cherche plutôt à renforcer les gouvernements provinciaux en leur conférant le pouvoir de prendre part aux décisions concernant des lois fédérales. Cela revient en un sens à comparer des pommes et des oranges. Vous devez tenir compte des raisons qui motivent chaque proposition.

M. Young: Je commence à me demander, compte tenu de certaines des propositions de la commission Pepin-Robarts, si nous ne mettons pas la charrue devant les bœufs. Je suis prêt à reconnaître qu'il ne faudrait peut-être pas être trop déçu du fait que le rapport ait paru avant les présentes discussions. Le seul problème, c'est que, tant que nous n'aurons pas établi jusqu'à quel point les pouvoirs des organismes législatifs provinciaux seront raffermis, de toute évidence aux dépens du gouvernement central, il sera relativement insensé de proposer d'apporter des modifications fondamentales aux organismes législatifs du gouvernement fédéral. Il est clair que si le renforcement des pouvoirs des provinces, je n'en prévois pas vraiment un, mais tout peut arriver, constitue une réorientation importante de la répartition des pouvoirs en faveur de ces dernières, le gouvernement central se retrouvera peut-être avec rien d'autre que des pouvoirs résiduels.

Le sénateur Stanbury: Les deux Chambres ont des pouvoirs résiduels . . .

M. Young: Oui, mais je veux dire qu'en comparaison, en fonction de la forme que prendra cette décentralisation, et je ne crois pas que cela soit dit implicitement dans le rapport, en rehaussant le statut et les pouvoirs des provinces, nous nous retrouverons peut-être avec un gouvernement fédéral qui ne disposera que de pouvoirs limités dans des secteurs très restreints; je vois se dessiner au Canada, et surtout dans certaines provinces, une forte tendance vers l'établissement d'un marché commun à l'intérieur duquel chaque province représenterait un État-nation. Je perçois également dans les contre-courants certaines «manipulations». Il est intéressant de noter que personne n'a vraiment critiqué très sérieusement la façon dont le Sénat a joué son rôle et je ne sais pas comment la confusion qui entoure la Chambre haute pourrait avoir un effet positif sur l'unité canadienne.

J'ai utilisé le mot «manipulation». Dans les discussions qui ont lieu à l'intérieur et à l'extérieur de cet organisme, nous semblons tendre vers la pratique américaine selon laquelle certaines décisions doivent être prises par des représentants élus. J'ai dû sortir quelques minutes et j'ai entendu Lowell Green à CFRA se plaindre pour les mêmes raisons. Même si nous voulons des représentants élus, nous ne semblons pas être

[Texte]

not elected representatives, or certainly not in any direct way, if you ask the Government of Alberta, through its existing legislative body or through an artificial council created there, to appoint a few people. It seems to me we are kind of bastardizing the concept.

• 1755

We want some degree of accountability by way of some kind of election, and yet we are not really prepared to go the whole hog and say, all right, let us set up slightly different constituencies from those that exist for the House of Commons, let us set up a different time-frame, electing Senators for two years, ten years or whatever, but let us make it different from the period for which we elect our members of Parliament. I am afraid that we might be just falling between two stools; we are trying to give a semblance of democracy and yet really not changing very much. I would appreciate the panel's observations on this.

Senator Flynn: An elected Senate would certainly meet the main criticism, the traditional criticism of the Senate, saying, you are not elected, you are not responsible to the electorate. But the problem is that nobody wants an elected Senate. It would certainly be the direct answer to this criticism, but if nobody wants it, what can you do?

Dr. MacGuigan: Well, in addition to that, democracy as we have developed it does not simply mean either direct democracy or the rule of the majority. We have developed various ways, including the parliamentary system itself, as checks in the operation of the will of the majority, and the Senate is this kind of thing from a regional point of view. Because of rep by pop, the less populated areas and to some extent those that are farthest removed from Ottawa, at least in the east, need a little bit of extra protection, and so it certainly is a derogation from democracy in the sense of representation by population, but not, I think, in the broader sense of democracy, which involves some notion of—well, you certainly could say toleration of the minority, but I almost think some attempt to evolve a measure of consensus on national policy. So, it is quite a complicated thing in the sense that you are not just dealing with clear-cut principles. You are dealing with shades which you are bringing together and so I am not too worried if some of the things that we propose do not seem necessarily to be consistent. I think they have to command a certain degree of acceptance and they have to work but they cannot always seem consistent, depending on the kind of definition that you give to the terms involved. People have spent a lot of ink worrying about whether Canada is a federal state or not. I do not deny the validity of that as a question for investigation, but I think it was in here—I do not know where I read a comment in the last day or two in something I was looking at suggesting this, and to my mind that is a will-o-the-wisp which has very little connection with the problems that we have and how to solve them, so you can get into arguments of that kind that I do not think necessarily advance the discussion. I am not suggesting yours was of that

[Traduction]

en faveur d'une deuxième chambre dont les membres seraient élus directement. Il ne s'agit pas de représentants élus directement comme c'est le cas pour le gouvernement de l'Alberta où quelques personnes sont nommées par un organisme législatif ou un conseil constitué artificiellement. Il me semble que nous dénaturons ladite pratique.

Nous tenons à une certaine part de responsabilité acquise, sous une forme ou une autre d'élection, mais encore là, nous ne sommes pas totalement prêts à tout risquer et dire, d'accord, allons-y, établissons des circonscriptions légèrement différentes de celles qui existent déjà pour la Chambre des communes, donnons-nous un cadre différent, élisons les sénateurs pour deux ans, dix ans ou une date indéterminée, mais faisons en sorte que cette période soit différente de celle pour laquelle nous élisons nos députés. J'ai peur que nous nous retrouvions tout simplement assis entre deux chaises; nous essayons de projeter un semblant d'image de démocratie et, encore là, en réalité, nous ne changeons pas grand-chose. J'aimerais avoir à ce sujet les observations des membres du groupe de discussion.

Le sénateur Flynn: L'idée d'un Sénat élu ferait certainement face à cette importante critique, la critique habituelle qu'on a toujours adressée au Sénat, à savoir que les sénateurs ne sont pas élus et qu'ils ne sont donc pas responsables devant les électeurs. Mais le problème, c'est que personne ne veut d'un Sénat élu. Il serait la réponse directe à cette critique, mais si personne n'en veut, que faire?

M. MacGuigan: Sans compter que, la démocratie, de la façon dont nous l'avons élaborée, ne signifie pas simplement la démocratie directe ou la règle de la majorité. Nous avons mis sur pied divers moyens, y compris le système parlementaire même, pour tâter le pouls de la majorité et, d'un point de vue régional, le Sénat constitue un de ces moyens. En raison de cette représentation proportionnelle, les régions moins peuplées et dans une certaine mesure celles qui sont les plus éloignées d'Ottawa, au moins dans l'Est, ont besoin d'un tout petit peu plus de protection et c'est donc certainement une dérogation à la démocratie, dans le sens de la représentation par la population, mais non pas, je crois, dans le sens large de la démocratie qui implique une certaine notion de, dirais-je certainement, tolérance de la minorité, mais je suis presque porté à croire qu'on tente d'en arriver à établir une mesure de consensus sur la politique nationale. Donc, c'est là une chose très compliquée en ce sens que l'on ne manie pas seulement des principes bien définis. On doit ici composer avec des nuances qu'il nous faut assortir et c'est pourquoi je ne m'inquiète pas trop si certaines des solutions que nous proposons ne semblent pas nécessairement logiques. Je crois que ces solutions doivent être acceptées dans une certaine mesure et elles doivent être efficaces, mais elles ne peuvent pas toujours sembler logiques, suivant la définition que vous donnez aux termes utilisés. Savoir si le Canada est un État fédéral ou non a fait couler beaucoup d'encre. Je ne nie pas la validité de cette question qui pourrait faire l'objet d'une enquête, mais je crois que c'est ici, je ne sais pas où j'ai lu une remarque hier ou avant-hier dans un document que je feuilletais où on suggérait cette solution, et à mon avis, ce n'est qu'une flammerole qui a très peu de lien

[Text]

kind, but you could follow it up in a way that would make it that way.

Mr. Gussow: David Gussow, English Journals, House of Commons. Actually, this follows on in—although I was going to ask earlier about the selection of the membership in the Senate. I happened to see that Senator Austin had suggested, and depending on how you look at it, either a modified elected membership or a modified nominated membership where it was based on proportional representation. I wondered if the Senators had any comment with respect to that, whether they felt it was a useful idea or not.

Senator Flynn: This principle is in the House of the Federation, because it would be the same. I suppose if it were proportional representation, the list would be prepared by the party leaders, and then you would attribute the seats to those on top of the list.

Mr. Gussow: Yes. I was meaning, though, in the current situation without changing any of the powers of the current Senate.

Senator Flynn: You mean without changing the constitution? You mean the Prime Minister would follow that as a policy of appointment?

Mr. Gussow: Yes.

Senator Flynn: Oh, yes, of course. As was mentioned in the 1972 report, nothing prevents the Prime Minister from saying he was going to allocate so many seats in the Senate after consultation with the Leader of the Opposition and the Leader of the NDP Party, or even provincial representation. There is nothing that would prevent that. The Prime Minister could very well adopt a policy of appointment which would meet some of the objections.

• 1800

Mr. Gussow: Right, except if it was done after each general election on the basis of the popular vote . . .

Senator Flynn: Do you mean that then the Senators would be appointed for only one Parliament?

Mr. Gussow: No, with guaranteed nominations. In other words, you would have a seniority on your nomination list.

Senator Flynn: No objection there. The proposals made by Senator Stanbury go along these lines, generally speaking.

Dr. MacGuigan: That would involve more than just a policy that the Prime Minister would follow. That would be a constitutional change.

Mr. Gussow: Exactly.

Senator Flynn: Yes.

[Translation]

avec les problèmes que nous avons et avec la façon de les résoudre. Donc, on peut avancer des arguments de ce genre qui, à mon avis, ne vont pas nécessairement faire avancer la discussion. Je ne dis pas que votre argument était de cette nature, mais vous pourriez en suivre l'évolution et vous rendre compte que c'est la fin qu'il aura.

M. Gussow: David Gussow, Journaux anglais, Chambre des communes. En fait, cette question s'ajoute aux autres, même si je voulais avant poser certaines questions sur le choix des membres du Sénat. J'ai entendu le sénateur Austin proposer, et suivant la façon dont on aborde le problème, soit un mode d'élection modifié ou encore un mode de nomination modifié fondé sur la représentation proportionnelle. Je me demande si les sénateurs ont des observations à faire à ce sujet et s'ils estiment que l'idée est valable.

Le sénateur Flynn: Ce principe se trouve dans la notion de la Chambre de la Fédération, parce que cela reviendrait au même. Je suppose qu'avec la représentation proportionnelle, la liste des membres serait établie par les chefs de partis et qu'ensuite, on attribuerait les sièges aux membres qui figurent les premiers sur la liste.

M. Gussow: C'est exact. Mais je me reportais à la situation actuelle, sans modifier aucunement les pouvoirs du Sénat.

Le sénateur Flynn: Vous voulez dire sans changer la Constitution? Que le Premier ministre adopterait cette politique de nomination?

M. Gussow: Oui.

Le sénateur Flynn: Oh oui, bien sûr! Comme en fait état le rapport de 1972, rien n'empêche le Premier ministre de dire qu'il va accorder tant de sièges au Sénat après consultation avec le chef de l'opposition et le chef du N.P.D. ou même avec les représentants des provinces. Rien ne l'en empêche. Le Premier ministre pourrait très bien adopter une politique de nomination qui répondrait à certaines des objections.

M. Gussow: D'accord, sauf que cette nomination se ferait après chaque élection générale en se fondant sur le vote populaire . . .

Le sénateur Flynn: Vous voulez dire que les sénateurs seraient alors nommés seulement pour la durée d'une législature?

M. Gussow: Non, ce seraient des nominations assurées. En d'autres termes, cette liste de nomination respecterait un principe d'ancienneté.

Le sénateur Flynn: Aucune objection là-dessus. Les propositions du sénateur Stanbury sont conformes à ces principes en général.

M. MacGuigan: Ce serait plus qu'un simple principe que le Premier ministre appliquerait. Ce serait un changement constitutionnel.

M. Gussow: Exactement.

Le sénateur Flynn: C'est juste.

[Texte]

Mr. Fyffe: I want to make a comment on what I see as the impetus for reform and I want to make a prediction as well which perhaps reveals my conservative bias in the capital in the small "c" sense.

I think there are three main thrusts that we have to deal with.

The first is what Parliament generally sees in a challenge from the federal-provincial conference in taking away a lot of its power. The response of Parliament generally is to kidnap the federal-provincial conference and put it in the Red Chamber. I do not think that will work because I think it is more effective where it is and it is perceived by the direct participants to be more effective the way it is.

I think the second is national unity in the duality and the regional sense as mentioned in the report. People are looking for some response. I think, again, that is not going to happen because the ad hoc arrangements that are worked out, the open negotiations, the closed negotiations and all the different responses that can be made to pressures within the federation can best be worked outside that arrangement. I think they also are taken care of, to a certain extent, within the present institutional arrangements. The House of Commons is not really too bad at working out problems of national unity and balancing off regions. That is a very pressing and constant matter before the House of Commons.

The third area, which I think has to be dealt with and which is not pressing right now, is a possible repetition of the situation that we had between 1957 and 1963; that is one party massively dominant in the House of Commons and the other party massively dominant in the Senate. I think here it is revealed that we cannot leave the status quo. I am thinking in particular of the Coyne affair where a former Liberal partisan, who was the Bank of Canada President at that time, really tried to carry former Liberal policies to a government that was resisting them and the Senate very effectively used its balance to upset the then dominant majority in the House.

I do not think the Senate can go on having that potential for time immemorial. I think what is eventually going to happen is that we will get into that situation again sometime and what will come out of it is that there will be some recognition that there has to be a veto of the House of Commons over the Senate actions which is tacitly recognized now but it is not constitutionally recognized. I think it will be a very modest recognition. I do not think it is going to be anything earthshaking. I think basically the Senate will still be there in its present form but there will be some kind of override provision.

I think, secondly, there is going to have to be worked out some kind of consultation, greater than there is now, to bring a better partisan balance within the Senate in order that there will not be this long-term build-up on one side. You then get a new government or a party in Opposition in the House which really has no allies on the other side.

The prediction I am making is that those two changes will be the extent of Senate reform for the next hundred years.

[Traduction]

M. Fyffe: J'aimerais vous exposer les motifs qui, à mon avis, devraient nous pousser à accélérer la réforme, et j'aimerais également avancer une prédiction qui révélera peut-être mon esprit conservateur, au sens ordinaire du mot.

Il y a, à mon avis, trois grands aspects que nous devons considérer.

Premièrement, le Parlement redoute en général que la conférence fédérale-provinciale usurpe une grande partie de ses pouvoirs. Sa réaction est de transporter cette conférence dans le salon rouge. Je ne crois pas que cette mesure réussira, car la formule actuelle est beaucoup plus efficace; c'est du moins ainsi que la perçoivent ceux qui y participent directement.

Deuxièmement, il y a la question de l'unité nationale qui doit tenir compte et de la dualité culturelle du pays et de ses inégalités régionales, comme on le mentionne dans le rapport. Les Canadiens veulent des changements. Je le répète, il ne s'en produira pas, car les accords spéciaux, les négociations ouvertes et fermées ainsi que toutes les pressions qui s'exercent au sein de la fédération seraient sûrement réglées plus facilement à l'extérieur de ce cadre. Je crois néanmoins qu'on s'en préoccupe, dans une certaine mesure, à l'intérieur des mécanismes institutionnels actuels. La Chambre des communes réussit vraiment assez bien à résoudre les problèmes d'unité nationale et de la répartition des ressources entre les régions. Elle les considère prioritaires, et s'en fait une préoccupation permanente.

Troisièmement, bien que la question ne soit pas urgente actuellement, il faudrait veiller à ce que la situation qui a prévalu entre 1957 et 1963, où la Chambre des communes était massivement représentée par un parti, alors que l'autre dominait le Sénat, ne se reproduise pas. À mon avis, il est impossible de conserver le statut quo. Je songe en particulier à l'affaire Coyne. M. Coyne, ancien partisan libéral qui était à l'époque président de la banque du Canada, avait vraiment essayé d'imposer à un gouvernement qui s'y opposait, d'anciennes mesures législatives libérales, en mettant le Sénat à contribution pour renverser la majorité dominante à la Chambre.

Je ne crois pas que le Sénat puisse conserver un tel pouvoir pendant longtemps. Cette situation se reproduira probablement un jour, et l'on reconnaîtra alors la nécessité d'investir la Chambre des communes d'un droit de veto sur les mesures adoptées par le Sénat, droit que tout le monde admet tacitement actuellement, mais qui n'est pas officiellement reconnu par la Constitution. Il s'agira d'un changement très modeste, qui n'entraînera pas de bouleversements exagérés. Je crois qu'en gros, le Sénat demeurera tel qu'il est actuellement, mais les Communes auront la faculté d'annuler ses décisions.

De plus, il faudra mettre sur pied des mécanismes de consultation qui soient plus efficaces qu'ils ne le sont actuellement, afin que la répartition des partis au Sénat soit mieux équilibrée et qu'un parti ne le domine pas pendant trop longtemps. Autrement, on empêcherait les nouveaux élus ou les partis d'opposition à la Chambre de se faire des alliés au Sénat.

Je prédis que ces deux changements seront les seules réformes que subira le Sénat pendant les cent prochaines années.

[Text]

Senator Stanbury: I will take the last part anyway. The prediction. I did not mention it among the reforms that we have been discussing but there is no doubt that there is an acceptance, I think, by most Senators—I think it is not too strong to put it that way—that there has to be some limitation on the extent to which the numbers of the opposition parties may fall so that when there is a change in government there is at least a reasonable opportunity for the new Prime Minister to fill vacancies and change that position. But again, that is a matter that the Prime Minister can do, has begun to do in slight fashion, Jacques. I am not sure that Jacques would accept it as being done as well as he would like at this point, but there is a general acceptance of that principle that you were talking about right now; and I think that if the Senate continues, if it is not abolished on the basis of one of these reports, then I think almost certainly any Prime Minister will start to follow that procedure.

• 1805

I have forgotten what the first part of the question was again. My memory seems to be a little short.

Mr. Fyffe: Calling it a question is stretching it a bit.

Senator Stanbury: A comment then? Okay.

Senator Flynn: We spoke of the Coyne affair but we might as well let it lie where it is.

Senator Forsey: I have only two modest footnotes to contribute. One is with respect to the visibility of Senators. I wonder if the suggestion from the representative of the Research Branch of the Library really applies all around. I suspect, I do not really know, that in the case of the smaller provinces—smaller at least in Senate representation—the Senators may not be so invisible. I would guess that in Nova Scotia, New Brunswick, Prince Edward Island and Newfoundland, and probably in the Western provinces, the Senators are not by any means so invisible as they are—many of us—from Ontario and Quebec. I do not altogether count because I am a sort of supernumerary Senator from Newfoundland, and I am known to some extent in that way. Also I have been described as the Leader of the Unofficial Opposition in the Senate. That is the first footnote.

The other one is with regard to the Coyne affair. In spite of what Senator Flynn says, I think there ought to be some slight correction in what has been said there. Because, after all, all that the dreadful partisan majority in the Senate at that time did was to say, "This man ought to have a hearing before a committee." They did not do anything else that I know of, and he got his hearing—

Senator Flynn: It was sufficient . . .

Senator Forsey: . . . whereupon he resigned. I do not regard that as a tremendous throwing of its weight around by the partisan majority in the Senate.

[Translation]

Le sénateur Stanbury: Je ferai mienne la dernière partie de votre intervention, de toute façon. Je veux parler de votre prédiction. Je ne l'ai pas mentionnée parmi les réformes dont nous avons discuté, mais il ne fait aucun doute que la plupart des sénateurs admettent,—je crois que le mot n'est pas trop fort—qu'il faudra limiter les nominations de sénateurs choisis chez les partis d'opposition, afin que lorsqu'il se produira des changements dans le gouvernement, le nouveau Premier ministre puisse au moins raisonnablement combler les vacances et rajuster la répartition des partis. Mais je le répète, c'est une modalité que le Premier ministre peut régler lui-même; il a déjà commencé à le faire doucement, Jacques. Je ne sais pas si Jacques trouvera que le Premier ministre le fait aussi bien qu'il le voudrait, mais je crois que le principe dont vous venez de parler est assez généralement admis; si le Sénat doit demeurer tel qu'il est, s'il n'est pas aboli comme le recommande un de ces rapports, je suis à peu près certain que tous les premiers ministres respecteront cette procédure.

J'ai oublié la première partie de votre question. J'ai la mémoire un peu courte.

M. Fyffe: Il ne faudrait pas exagérer en disant qu'il s'agit d'une question.

Le sénateur Stanbury: Une observation alors, si vous préférez.

Le sénateur Flynn: Nous avons parlé de l'affaire Coyne, mais nous pourrions très bien laisser tomber cette question.

Le sénateur Forsey: J'aurais seulement deux petites observations à formuler. La première a trait à la présence des sénateurs. Je me demande si la suggestion du représentant du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement s'applique vraiment ici. J'imagine, sans en être trop certain, que dans le cas des provinces moins peuplées—du moins en ce qui concerne la représentation au Sénat—les sénateurs ne sont peut-être pas aussi absents qu'on le prétend. Je parierais qu'en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, à l'Île-du-Prince-Édouard et à Terre-Neuve, et probablement dans les provinces de l'Ouest, les sénateurs ne sont pas aussi absents que ne le sont—du moins la plupart d'entre nous—ceux de l'Ontario et du Québec. Mon exemple ne compte pas, car je suis en quelque sorte un sénateur surnuméraire de Terre-Neuve et les citoyens de ma province le savent. En outre, on m'a qualifié de Leader de l'opposition non officielle au Sénat. Voilà pour ma première remarque.

Mon autre observation porte sur l'affaire Coyne. Malgré ce que vient de dire le sénateur Flynn, je crois qu'il faudrait apporter quelques petites corrections, car, après tout, cette redoutable majorité partisane au Sénat exigeait tout simplement à l'époque que ce monsieur comparaisse devant le Comité. Autant que je sache, c'est tout ce qu'elle faisait et ce monsieur a obtenu son audition . . .

Le sénateur Flynn: Cela suffisait . . .

Le sénateur Forsey: . . . à la suite de quoi il a donné sa démission. Je ne considère pas cela comme un appui inconditionnel de la part de la majorité partisane au Sénat.

[Texte]

The Chairman: A short question?

Mr. Guitard: I would like to find out the reaction of the members of the panel about the fear I have now about power-sharing with the provinces as far as anything is concerned which comes under their jurisdiction. They also include natural resources. I feel that the federal government must have a veto on that because, suppose Ontario or Quebec decides to have trade with a foreign country which happens to be an enemy country to Canada: are we going to export aluminum or steel to an enemy country and, a few months after, have our own kids killed by our own natural resources?

I think that the federal government should keep their veto on any province. Even if they give them power to trade with foreign powers or foreign countries, still there must be a veto reserved to the federal government in order to say, "No. You may trade with other countries provided that they are not enemy countries." Otherwise they will destroy our country very easily.

What is your reaction to that?

Mr. MacGuigan: This is one of the areas where Pepin and Robarts are very vague. They do not really address the question that you have mentioned at all but they do speak about one of the roles of the central government as being the management of Canada-wide economic policy, including monetary policy, and participation in and the stimulation of new economic activity. That does not squarely deal with it because it gives the province provincial economic development, including the exploitation of their natural resources; but they just do not solve the problem and I would share your bias. But there is really nothing in this report to alarm us because they have it both ways here.

Prof. Franks: I would like to just give a reaction to what I have heard today and maybe the panel would like to react back.

It seems to me that the two key words that we have been thinking about in relation to the problems of the present Confederation and the proposals for a reformed Upper Chamber are "confrontation" and "consensus". At present we have federal-provincial politics, which are largely confrontation politics of the provinces severally or together against the federal government and of the regions, one against each other or perhaps the French against English. So much of the important decision-making or issues are federal-provincial now that it seems to me that confrontation politics is bad, that it emphasizes difference and does not work on building up consensus. If I were to defend the Pepin-Robarts recommendations I would say that what they are trying to do is put in some institution that is going to be able to work for consensus on federal-provincial relations even if this means a diminution of authority for the federal government and even for the provincial governments, or perhaps increase the powers of provincial governments and reduce the autonomy of the federal government. Their argument is, that is a good thing provided you can get consensus on national policy through some formal legislative institution. And their proposal for an Upper Chamber is to accomplish this end.

[Traduction]

Le président: Vous avez une question brève à poser?

M. Guitard: Je voudrais savoir ce que pensent les membres de la table ronde du partage du pouvoir avec les provinces, pour ce qui relève de leur compétence. Il ne faut pas oublier les ressources naturelles. J'estime que le gouvernement fédéral devrait avoir un droit de veto sur cette question car, supposons que l'Ontario ou le Québec décide de nouer des relations commerciales avec un pays étranger que le Canada considère comme un pays ennemi: allons-nous exporter de l'aluminium ou de l'acier vers un pays ennemi et, quelques mois plus tard, faire tuer nos enfants avec nos propres ressources naturelles?

A mon avis, le gouvernement fédéral devrait conserver son droit de veto sur toutes les provinces. Même s'il leur donne l'autorisation de nouer des relations commerciales avec des puissances étrangères ou des pays étrangers, le gouvernement fédéral devrait avoir un droit de veto pour pouvoir leur dire qu'elles peuvent nouer des relations commerciales avec d'autres pays à condition que ceux-ci ne soient pas des pays ennemis. Ils pourraient facilement détruire notre pays sinon.

Qu'en pensez-vous?

M. MacGuigan: MM. Pepin et Robarts sont très vagues à ce sujet. Ils ne parlent pas du tout de cette question, mais ils disent que la gestion de la politique économique du Canada, y compris la politique monétaire ainsi que la participation à de nouvelles activités économiques et à leur stimulation devraient relever du gouvernement central. Le problème n'est pas résolu pour autant car le développement économique des provinces relève des provinces elles-mêmes, y compris l'exploitation de leurs ressources naturelles. Le problème reste entier et je partage votre opinion. Mais il n'y a rien d'alarmant dans ce rapport car ils abordent les deux côtés du problème.

M. Franks: Je voudrais simplement réagir à ce que j'ai entendu aujourd'hui et le groupe de discussion pourrait peut-être nous donner son opinion.

Il me semble que les deux termes clés du débat actuel autour de la Confédération et des propositions visant à réformer la Chambre haute sont «confrontation» et «consensus». Nous assistons à l'heure actuelle à une politique de confrontation de la part des provinces, prises séparément ou globalement, contre le gouvernement fédéral et de la part des régions, l'une contre l'autre, ou peut-être même des Français contre les Anglais. La plupart des décisions ou des questions importantes sont d'ordre fédéral-provincial et il me semble que la politique de confrontation à laquelle nous assistons est malheureuse car elle accentue les différences et ne contribue pas à créer un consensus. Si je devais défendre les recommandations Pepin-Robarts, je dirais qu'ils essaient d'édifier une institution qui pourra aboutir à un consensus sur les relations fédérales-provinciales même si cela provoque une diminution de l'autorité du gouvernement fédéral et même des gouvernements provinciaux, ou même une augmentation des pouvoirs des gouvernements provinciaux accompagnée d'une réduction de l'autonomie du gouvernement fédéral. Ils affirment que c'est une bonne chose à condition qu'on puisse obtenir un consensus en matière de politique nationale par l'intermédiaire d'une institution législative officielle et c'est pourquoi ils ont proposé cette chambre haute.

[Text]

[Translation]

• 1810

I think that is reasonable and laudable because I feel that a lot of the confrontation at the federal-provincial level is what one might call manufactured because, after all, both levels of government represent the same people and surely the whole thrust at some point should be to create consensus and programs that they can agree on rather than simply to argue two sides and come to some negotiated settlement where both sides are saying they do not agree. I do not think that is a very healthy way to continue, especially when the issues get worse and worse year by year. So in this way I can see the new kind of second chamber rather than a reformed Senate as being a useful effort if it leads to consensus on national policy.

The thing that has bothered me, from what I have heard from the panel today, is that their feeling seems to be—I am imputing this into what you have said, I admit—that regardless of how you compose the second chamber, as long as it is nominated by the provinces and representing provincial interests in a second chamber, there is a strong likelihood that they will not agree, that they will have confrontation politics in the second chamber just the same as they do in a federal-provincial conference, in that, we are not going to solve the problem of getting the provinces and the federal government working together to create a consensus.

Now my question is: is that how you see it or am I misreading what you said?

Dr. MacGuigan: I think confrontation is a very important part of politics and as long as you have politicians you are going to have a confrontation, and I think you will have that especially in any kind of public forum. To the extent that you can avoid confrontations, it would have to be in a private forum. I think the Pepin-Robarts proposal will not eliminate confrontation. It will relocate it, but it will no more eliminate it than the present system does.

Professor Franks: But will it lead to a better consensus building—I think that is the question—compared to what it does to confrontation?

Dr. MacGuigan: That is a difficult question to answer. I do not know. But if I might just add, it seems to me that if it had worked, the way to avoid confrontation would be the way that Jean Chrétien chose on a recent budget in negotiating with the provinces on sales tax cuts beforehand. But you know the problems they got into because of the turnaround of Quebec. So that is a difficult procedure when you are doing it behind doors. Nevertheless that type of thing has more hope of success in consensus in politics, I think.

Mr. du Plessis: I would just like to direct a question to Dr. MacGuigan.

I believe, if I recall his opening remarks, he expressed the view that a second Chamber should not have a legislative power, that is, it should not have the right to examine and amend legislation by giving it a sober second thought. I am wondering what his comments would be on a view that has been expressed: if you reduce the legislative powers of the

Je crois que c'est tout à fait raisonnable et même louable car j'estime que la confrontation à laquelle nous assistons au niveau fédéral-provincial est en grande partie artificielle. Après tout, les deux paliers de gouvernement représentent les mêmes personnes et il est évident que le but de toute cette affaire doit être de créer un consensus et des programmes qui les satisferont plutôt que de parlementer des deux côtés et en arriver à un règlement négocié qui ne satisfait personne. Ce n'est pas, à mon avis, une approche très saine, surtout lorsque ces problèmes empirent d'année en année. Par conséquent, une seconde chambre sera peut-être plus utile qu'un Sénat réformé si elle aboutit à créer un consensus sur la politique nationale à suivre.

Ce qui me gêne le plus, d'après ce que j'ai entendu aujourd'hui, c'est qu'ils estiment,—et j'impute ceci à ce que vous avez dit, je l'avoue—, indépendamment de la composition de cette seconde chambre, du moment qu'elle est nommée par les provinces et qu'elle représente les intérêts provinciaux—qu'ils ne s'entendront pas, qu'il y aura confrontation tout comme dans une conférence fédérale-provinciale et que nous n'arriverons pas à obtenir des provinces et du gouvernement fédéral qu'ils créent un consensus.

Alors, je vous demande si vous voyez le problème ainsi également ou si je déforme vos propos?

M. MacGuigan: Je pense que la confrontation est un aspect très important de la politique et tant qu'il y aura des hommes politiques, il y aura confrontation, dans le cadre de n'importe quelle tribune publique. Dans la mesure où l'on peut éviter les confrontations, il faudrait que ce soit dans une enceinte privée. A mon avis, la proposition de Pepin-Robarts ne supprimera pas la confrontation. Elle la déplacera, mais ne la supprimera pas plus que le système actuel.

M. Franks: Mais elle conduira à un meilleur appareil de consensus. Il s'agit de savoir quel en est l'effet sur la confrontation?

M. MacGuigan: C'est difficile à dire. Je ne sais pas. Mais j'aimerais ajouter qu'il me semble que le moyen d'éviter la confrontation aurait été, s'il avait marché, celui qu'avait choisi Jean Chrétien, à propos d'un récent budget, en négociant des réductions de la taxe de vente avec les provinces. Mais vous savez à quel problème ils se sont heurtés, en raison de la position du Québec. C'est donc une modalité difficile quand on procède en cachette. Toutefois, ce type de moyen est, à mon avis, plus susceptible de permettre d'atteindre un consensus en politique.

M. du Plessis: J'aimerais simplement poser une question à M. MacGuigan.

Dans son allocution d'ouverture, si j'ai bonne mémoire, il a dit qu'une seconde chambre ne devrait pas avoir de pouvoir législatif, ne devrait pas avoir le droit d'examiner et de modifier les lois après une étude superficielle. Je me demandais qu'elles seraient ses observations sur un point de vue qu'on a exprimé, à savoir: si l'on diminue les pouvoirs législatifs du

[Texte]

Senate to such an extent that it would become nothing more than a debating forum or as the Special Senate Committee on the Constitution said, a federal-provincial conclave, the result paradoxically would be that you would reduce the power and effectiveness of the House of Commons which would become nothing more than a rubber stamp for the policy decisions of the executive. The Senate Committee in its report commented on this by saying:

The bureaucracy prepares programme for the ministers. In turn, the executive through the caucus and the whips apply their pressures to the Commons. The opposition debate, deplore and decry. But after the division bells have rung, the majority group, by which the executive lives, has its way.

I am wondering if you would comment on that.

• 1818

Lord Campion also expressed a similar view when he said:

"... the development of party machinery, the growing stringency of party discipline, ... have ... worked to increase the ascendancy of the Executive over Parliament. The Government has also been the chief beneficiary from the restriction of the legislative power of the House of Lords. There has been a deterioration in the position of the House of Commons, as a body, and in the status of individual members."

I am wondering if you would care to comment on those views.

Dr. MacGuigan: Yes, that is a very challenging position.

Well, I think there is a certain relationship, and I would certainly not want to see the Senate lose its present legislative powers before the House of Commons was somewhat restructured. I would like to see the two go along together. I would hope to have the reform in place. But the type of thing I would like to see in the House of Commons would be, for instance, to give committees the right to control their own agendas, so that they could study whatever they pleased. You would probably have to impose some limits on their travelling, if only to make sure you had a quorum in the House. You would also have to provide members, individually, with sufficient staff that they would not have to spend such a large proportion of their day in constituency work. There is an article on this. The chief factor, I believe, inhibiting the work of members of Parliament is the fact that they are just bogged down in details all the time. I would not want to break that link at all, as I suggested earlier, but I think we could do with a little less repetition in it. This is even more important than providing committee staff.

Senator Stanbury: What we obviously need is an appointed House of Commons and an elected Senate.

Dr. MacGuigan: That is a good place to stop, I think. We seem to have come full circle.

[Traduction]

Sénat au point où celui-ci ne deviendrait rien de plus qu'une tribune de débat ou, comme l'a dit le Comité sénatorial spécial sur la constitution, un conclave fédéral-provincial, paradoxalement, cela équivaldrait à diminuer le pouvoir et l'efficacité de la Chambre de communes, qui serait réduite à estampiller les décisions politiques de l'Exécutif. Dans son rapport, le Comité sénatorial a commenté la chose en disant:

«Les bureaucrates préparent les programmes pour les ministres. De son côté, l'Exécutif, de par son caucus et ses whips, exerce des pressions sur la Chambre des communes. L'opposition, elle, étudie, déplore et décrie les mesures législatives. Mais une fois passé le temps des divergences, le groupe majoritaire, qui forme l'essence même de l'Exécutif, décide.»

Je me demandais si vous pourriez faire des observations sous ce rapport.

Lord Campion a également exprimé un point de vue semblable en disant:

"... l'élaboration de la stratégie du parti, la rigueur de plus en plus grande de la discipline de parti ... ont ... contribué ... à accroître la suprématie de l'Exécutif sur le Parlement. Le gouvernement est également le premier à bénéficier des limites imposées au pouvoir législatif de la Chambre des Lords. Le prestige de la Chambre des communes, en tant qu'institution, de même que celui de ses députés, ont perdu beaucoup de leur importance."

Je me demandais si vous pourriez faire des observations sur ces points de vue.

M. MacGuigan: Oui, c'est une position qui comporte un grand défi à relever.

Je pense qu'il existe un certain rapport entre les deux, et je ne voudrais certes pas que le Sénat perde ses pouvoirs législatifs actuels avant que ne soit quelque peu restructurée la Chambre des communes. J'aimerais que les deux aillent de pair. J'espère que la réforme sera mise en œuvre. Mais ce que j'aimerais qu'il se passe à la Chambre des communes, ce serait, par exemple, qu'on accorde aux comités le droit de contrôler leur propre calendrier des travaux et d'étudier ce qui leur plaît. Il faudrait probablement limiter leurs déplacements, ne serait-ce que pour s'assurer un quorum à la Chambre. Il faudrait aussi assurer à chaque député suffisamment d'employés pour qu'il n'ait pas à consacrer une aussi grande partie de son temps au travail de circonscription. Il y a un article à ce sujet. Je crois que la principale entrave au travail des députés vient de ce qu'ils doivent constamment s'occuper de détails. Je ne voudrais nullement briser ce lien, comme je l'ai laissé entendre plus tôt, mais à mon avis, nous pourrions procéder de façon moins répétitive. C'est encore plus important que d'assurer aux comités un effectif suffisant.

Le sénateur Stanbury: Ce qu'il nous faut, de toute évidence, c'est une Chambre des communes nommée et un Sénat élu.

M. MacGuigan: Je pense que nous pouvons nous arrêter sur ces propos. Nous semblons avoir décrit un cercle complet.

[Text]

Le président (M. Gaboury): Je remercie nos invités, de même que l'administration du Parlement du Canada, en particulier celle du Sénat, de nous avoir accueillis dans une chambre aussi élégante et confortable.

[Translation]

The Chairman (Mr. Gaboury): I thank our guests as well as the administration of the Parliament of Canada, and in particular that of the Senate, for receiving us in such an elegant and comfortable room.

LIBRARY OF PARLIAMENT
INFORMATION AND REFERENCE BRANCH

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
SERVICE DE CONSULTATION ET RÉFÉRENCE

Ottawa, Canada

March 1979

Mars 1979

THE SENATE / LE SÉNAT

Select Bibliography

Bibliographie sélective

Contents / Table

1. HISTORICAL AND GENERAL WORKS / HISTORIQUE ET GÉNÉRALITÉS
2. SENATE REFORM / RÉFORME DU SÉNAT
3. BRITISH HOUSE OF LORDS / CHAMBRE DES LORDS BRITANNIQUE

1. HISTORICAL AND GENERAL WORKS / HISTORIQUE ET GÉNÉRALITÉS

L'Acte de l'Amérique du nord britannique, 1867.

Dans CANADA. LOIS, STATUTS, ETC. Statuts révisés du Canada, 1970 Ottawa, Impr. de la Reine, 1970. Vol. «Appendices», p. 191-238.

Art. 17 à 36 de l'Acte traitant de l'établissement du Sénat.

Voir aussi Codification des Actes de l'Amérique du nord britannique 1867 à 1975. Préparé pour le ministère de la Justice par Elmer A. Driedger. Ottawa, Ministère des approvisionnements et services Canada, 1976. 48 p. *JL 61 A5 1975rf

(Actes codifiés au 1^{er} juin 1976)

BENCH, JOHN J. The Senate of Canada; its purpose and function. Hamilton, 1944. 22 p.

BERNARD, ANDRÉ. La politique au Canada et au Québec. 2^e éd. Montréal, Presses de l'Université du Québec, 1977. 535 p.

Voir p. 449 à 462.

BHALERAO, S. S., ed. The Second Chamber: its role in modern legislatures; the twenty-five years of Rajya Sabha. New Delhi, Published for the Rajya Sabha Secretariat by National, 1977. 467 p.

Articles by various authors, including two on the Canadian Senate by Renaude Lapointe and Robert Fortier.

BONENFANT, JEAN-CHARLES. Le Sénat.

Dans: SABOURIN, LOUIS. Le système politique du Canada Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1968. p. 131 à 139.

—. Le sénat dans le fédéralisme canadien. Rapport final préparé pour la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. Ottawa, 1966. 143 p.

—. La vocation manquée du Sénat canadien. Cahiers des Dix n° 37: 51-86 1972.

The British North America Act, 1867.

In CANADA. LAWS, STATUTES, ETC. Revised statutes of Canada, 1970. Ottawa, Queen's Printer, 1970. Vol. "Appendices" pp. 191-228.

ss. 17-36 of the Act deal with the establishment of the Senate.

See also A consolidation of the British North America Acts, 1867-1975. Prepared for the Department of Justice by Elmer A. Driedger. Ottawa, Minister of Supply and Services Canada, 1976. 49 p. *JL 61 A5 1975r.

(Consolidated as of June 1, 1976).

BURNS, R. M. Second chambers: German experience and Canadian needs. Canadian Public Administration 18:541-568 Winter 1976.

CAMPBELL, COLIN. Appointees to public office: the case of Canadian Senators. n.p., 1973. 235 leaves. Ph.D. thesis—Duke University.

—. The Canadian Senate: a lobby from within. Toronto, Macmillan, 1978. 192 p.

- Canadian Senators as appointees to a national legislature: group consultants, the lobby from within, and social reformers. Montreal? 1972. 70 leaves.
- CANADA. BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT. SERVICE DE RECHERCHES. Étude comparative des sénateurs et des députés. (Étude générale pour les parlementaires). 35 p.
- — —. L'intérêt du bicaméralisme [sic]: la contribution du Sénat canadien. (Étude générale pour les parlementaires). 20 p.
- LAWS, STATUTES, ETC. Revised statutes of Canada, 1970. Ottawa, Queen's Printer, 1970.
See: v. 6, Chap. S-8: Senate and House of Commons Act.
- LIBRARY OF PARLIAMENT. The Upper House and constitutional court in federal systems of government. Ottawa, 1971. 75, 2 leaves.
Deals with U.S., Germany, Australia and Switzerland.
- —. RESEARCH BRANCH. A comparative study of senators and MPs. (Background paper for parliamentarians). 34 p.
- — —. The value of a bicameral legislature: the contribution of the Senate (Background paper for parliamentarians). 19 p.
- LOIS, STATUTS, ETC. Statuts révisés du Canada, 1970. Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1970.
Voir: v. 6, Chap. S-8: Loi sur le Sénat et la Chambre des communes.
- PARLEMENT. SÉNAT. Débats du Sénat. Ottawa, Imprimeur du Roi, etc.
Voir les références ci-dessous
1-22 mars 1934. pp. 111-216 passim. Travaux du Sénat. Débat sur le dépôt de mesures ministérielles dans le Sénat.
Extraits de ce débat: des discours prononcés par les sénateurs Murphy, Dandurand, Meighen et Robinson, catalogués à la cote + JL 155 A47 n° 1-3.
11-25 mai 1955. p. 480 à 577 passim. Projet de loi concernant la modification des Actes de l'Amérique du nord britannique. Le débat traite des vacances qui s'accumulent au Sénat.
26 févr. 1964. p. 33 à 36. Discours sur le Sénat par le sénateur John Connolly.
Une autre copie de ce discours est cataloguée à la cote + JL 155 A47 n° 5.
29 août 1966. p. 980 à 987. Loi sur l'arpentage des terres du Canada. Le discours du sénateur John Connolly traite des différents genres de projets de loi qui sont présentés au Sénat.
18 sept. 1968. p. 41 à 50. Motion tendant à l'adoption de l'adresse en réponse au discours du trône. Le sénateur Paul Martin parle au sujet des travaux du Sénat.
30 avril 1969. p. 1374 à 1385. Comités mixtes et spéciaux du Sénat. Discours des sénateurs Earl Hastings et Paul Martin sur les conséquences découlant de l'adoption par le Sénat de certains rapports.
- CANADA. PARLEMENT. SÉNAT. Règlement du Sénat du Canada. Ottawa, 1976. 93 p.
- — —. COMITÉ SPÉCIAL SUR LES DROITS QUE POSSÈDE LE SÉNAT EN MATIÈRE DE LOIS DE FINANCES. Rapport. Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1963. 15 p.
- PARLIAMENT. SENATE. Debates of the Senate. Ottawa, King's Printer, etc.
See entries below.
Mar. 1-22, 1934. pp. 105-207 passim. The work of the Senate. Debate on the initiation of government legislation in the Senate.
Photocopy catalogued also at JL 155 A372 no. 6.
Speeches by Senators Murphy, Dandurand, Meighen and Robinson extracted from the above debate and published with title "The Senate, its powers and usefulness". (15 p.). Catalogued at + JL 155 A37 no. 2.
May 11-25, 1955. pp. 447-540 passim. Debate on vacancies in the Senate.
Photocopy catalogued also at JL 155 A372 no. 5.
Feb. 26, 1964. pp. 30-33. Speech by Senator John Connolly dealing with the Senate.
Another copy catalogued at + JL 155 A37 no. 5.
Aug. 29, 1966. pp. 980-987. Debate on Canada Lands Surveys Act touches upon types of bills introduced in the Senate. Principal speaker was Senator John Connolly.
Another copy catalogued at JL 155 A372 no. 1.
Sept. 18, 1968. pp. 41-50. Speech from the throne—motion for address in reply. Senator Paul Martin speaks about the work of the Senate.
Apr. 30, 1969. pp. 1374-1385. Special joint and Senate committees. Speeches by Senators Paul Martin and Earl Hastings on the consequences, legislative and otherwise, flowing from the adoption by the Senate of certain committee reports.

Photocopies catalogued also at JL155 A372 no. 2. One copy has title "The Senate of Canada, its record and future challenge".

- CANADA. PARLIAMENT. SENATE. Rules of the Senate of Canada. Ottawa, 1976. 93 p.
- . — . — . SPECIAL COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE SENATE IN MATTERS OF FINANCIAL LEGISLATION. Report. Ottawa. King's Printer, 1949. 14 p.
- . STATISTICS CANADA. Canada year book, 1976-77. Ottawa, 1977. 1142 p.
See: pp. 96-99, 152.
- . STATISTIQUE CANADA. Annuaire du Canada, 1976-77. Ottawa, 1977. 1268 p.
Voir: pp. 104-107, 165.
- CONNOLLY, JOHN J. The Canadian Senate, custodian of our basic freedoms. Ottawa, Liberal Federation of Canada, 1955. 8 p.
- . The Senate of Canada London, Parliamentary Association 1971.
Photocopied from The Parliamentarian, Dec. 1971, pp. 95-103.
- . See also CANADA. PARLIAMENT. SENATE.
Voir aussi CANADA. PARLEMENT. SÉNAT.
- CROLL, DAVID A.
See CANADA. PARLIAMENT. SENATE.
Voir CANADA. PARLEMENT. SÉNAT.
- DANDURAND, RAOUL
See CANADA. PARLIAMENT. SENATE.
Voir CANADA. PARLEMENT. SÉNAT.
- DAVID, L. O. Le Sénat, sa mission et ses œuvres.
Dans son Au soir de la vie. Montréal, Beauchemin, 1924. p. 219 à 226.
- DAWSON, R. MACGREGOR. The government of Canada. 5th ed. Toronto, University of Toronto Press, 1970.
See: pp. 279-303.
- . The Senate. Rev. by Norman Ward.
In Encyclopedia Canadiana. Toronto, Grolier, 1975. v. 4, pp. 406-408.
- DAWSON, WILLIAM F. Privilege in the Senate of Canada. Paper presented to the annual meeting of the Canadian Political Science Association. n.p., 1966. 29 leaves.
- . Resignation and removal of Canadian Senators. Parliamentarian 56:12-20 Jan. 1975.
- . The Speaker of the Senate of Canada.
The Table 38:20-32 1969.
- DESPLACES, HENRI. Sénats et chambres hautes. 2^e éd. Paris, Hachette, 1894. 624 p.
- DRIEDGER, ELMER A. Money bills and the Senate. Ottawa Law Review 3:25-46 Fall 1968.
- FERGUSSON, MURIEL M. The Senate of Canada. Ottawa? 1974. 11 leaves.
- FORSEY, EUGENE. Don't take our bulwark, no matter how frail. Financial Post 68:6 Feb. 23, 1974.
- . The Senate.
In: ONTARIO. ADVISORY COMMITTEE ON CONFEDERATION.
Background papers and reports. Toronto, 1962- v. 2, pp. 356-363.
- FORTIER, ROBERT. A new initiative in Canadian Senate procedure. Journal of Parliamentary Information 21:607-611 Oct.-Dec. 1975.
- . See also BHALERAO, S.S., ed. The Second Chamber.
Voir aussi BHALERAO, S.S., ed. The Second Chamber.
- FOX, PAUL W. Politics: Canada. 4th ed. Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1977. 653 p.
See pp. 454-461: Influence and party activity in the Senate: a matter of conflict of interest, by John McMenemy.
- GARDINER, GERALD AUSTIN GARDINER, BARON. Speech by the Lord Chancellor at the Conference of Commonwealth Speakers and Presiding officers, the Senate Chamber, Ottawa, September 9, 1969. Ottawa, 1969. 11 leaves.

Caption title: The role, composition and functions of a modern upper chamber.

- GOMEL, CHARLES. Essai historique sur les chambres hautes françaises et étrangères. Paris, Guillaumin, 1873. 144 p.
- HAIG, JOHN T. The Watchdog of our constitution. *Financial Post* July 5, 1952. p. 10.
Digest of an address before the Rotary Club of London, Ont.
- HASTINGS, EARL A.
See CANADA. PARLIAMENT. SENATE.
Voir CANADA. PARLEMENT. SÉNAT.
- HOPKINS, E. Russell. Confederation at the crossroads; the Canadian constitution. Toronto, McClelland and Stewart, 1968. 423 p.
See pp. 310-322: The modern Senate.
- Financial legislation in the Senate. Toronto, Canadian Tax Foundation, 1958.
Photocopied from *Canadian Tax Journal* v. 6, no. 5, Sept.-Oct. 1958.
- Senate of Canada: 1867-1967. *Canadian Banker* 73:20-31 Winter 1966.
- What's right about the Senate? Montreal, McGill University, Faculty of Law, 1962.
Reprinted from *McGill Law Journal* v. 8, no. 3, 1961-62, pp. 167-175.
- KUNZ, FRANK A. The modern Senate of Canada, 1925-1963: a re-appraisal. Toronto, University of Toronto Press, 1965. 395 p.
- KUNZ, FRANK A. Second chambers: a comparative study. With special reference to the Senate of Canada. Montreal, McGill University, 1960. 263 leaves.
- LAPOINTE, Hon. RENAUDE. The role of the Canadian Senate. *Journal of Parliamentary Information* 21:596-606 Oct.-Dec. 1975.
- See also BHALERAO, S. S., ed. The Second Chamber.
Voir aussi BHALERAO, S. S., ed. The Second Chamber.
- LEES-SMITH, H. B. Second chambers in theory & practice. London, Allan & Unwin, 1923, 256 p.
- LOUIS, ALAIN. Le Sénat canadien. Paris, Université de Paris I, 1977. 144 feuilles.
Mémoire pour le D.E.S., Université de Paris I, 1977.
Contient une section sur la réforme.
- MacKay, R. A. The unreformed Senate of Canada Rev. ed. Toronto, McClelland and Stewart, 1963. 216 p.
- MACNEILL, J. F. The Senate—reasons given by proponents of Confederation for constituting the second chamber. Ottawa, 1950. 13 leaves.
- MARRIOTT, Sir JOHN ARTHUR RANSOME. Second chambers, an inductive study in political science. Oxford, Clarendon Press, 1910. 312 p.
- MARTIN, PAUL J. J. Comments by Senator Paul Martin on the role of the Senate in the last session. Ottawa? 1969. 8 p.
- The Senate plays a vital role in nation's business. Ottawa, *Ottawa Journal*, 1973. 2 leaves.
Photocopied from the *Ottawa Journal* Oct. 4, 1973.
- See also CANADA. PARLIAMENT. SENATE.
Voir aussi CANADA. PARLEMENT. SÉNAT.
- MEIGHEN, ARTHUR. The Canadian Senate. Ottawa, 1960? 7 p. "The Canadian Senate' appeared in the *Queen's Quarterly*, Summer 1937, vol. 44, pp. 152-163, being a revision of a speech Mr. Meighen had made before the Canadian Club in Montreal at an earlier date". Printed as an appendix to the Debates of the Senate, August 6, 1960, pp. 1249-1253.
- MEIGHEN, ARTHUR. Le Sénat du Canada. Ottawa, 1960. 8 feuilles. Article tiré du *Queen's Quarterly*, été de 1937, vol. 44, p. 152-163; il s'agit d'une révision d'un discours que M. Meighen a prononcé devant le *Canadian Club* de Montréal. Imprimé sous forme d'appendice aux Débats du Sénat du 6 août 1960, p. 1344 à 1349.
- See also CANADA. PARLIAMENT. SENATE.
Voir aussi CANADA. PARLEMENT. SÉNAT.
- MURPHY, CHARLES
See CANADA. PARLIAMENT. SENATE.
Voir CANADA. PARLEMENT. SÉNAT.

- RAINBOW CIRCLE, LONDON. Second chambers in practice in modern legislative systems, considered in relation to representative government, the party system and the referendum. London, King, 1911. 164 p.
- ROBINSON, CLIFFORD W.
See CANADA. PARLIAMENT. SENATE.
Voir CANADA. PARLEMENT. SÉNAT.
- ROSS, Sir GEORGE W. The Senate of Canada, its constitution, powers and duties, historically considered. Toronto, Copp, Clark Co. Ltd., 1914. 124 p.
- The second chamber problem; what the experience of other countries has to teach us. London, New Statesman, 1914. 82 p.
First published Feb. 7, 1914, as a supplement to the New Statesman.
- SPICER, ERIK J. State senates: are they really necessary? *State Government* 48:156-159 Summer 1975.
- TANGUAY, FERNAND. Le bicaméralisme et son application au Sénat canadien. Ottawa, 1965. 128 feuilles.
Thèse—Université d'Ottawa.
- TEMPERLEY, HAROLD W. V. Senates and upper chambers, their use and function in the modern state, with a chapter on the reform of the House of Lords. London, Chapman and Hall, 1910. 343 p.
- TRUDEL, FRANÇOIS-X. A. Nos chambres hautes: Sénat et Conseil législatif. Montréal, Sénécal, 1880. 163 p.
- TURNER, JOHN NAPIER. The Senate of Canada: with special reference to the period 1924-49; a thesis in two volumes. Vancouver, 1949. 2 v.
Thesis (B.A. honours political science) University of B.C.
- WATTS, R. L. Second chambers in federal political systems. In: ONTARIO. ADVISORY COMMITTEE ON CONFEDERATION. Background papers and reports. Toronto, 1967-v. 2, pp. 315-355.

2. SENATE REFORM / RÉFORME DU SÉNAT

- ASSOCIATION DU BARREAU. COMITÉ SUR LA CONSTITUTION. Vers un Canada nouveau: travail de recherche. s.l., Fondation du Barreau canadien, 1978. 175, 159 p.
Français et anglais.
Voir pp. 41-52: La chambre haute.
- BONENFANT, JEAN C. Le conseil législatif québécois.
Dans: SABOURIN, LOUIS. Le système politique du Canada. Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1968. pp. 259-268.
- BRIGGS, E. D. Federalism and reform of the Senate. *Queen's Quarterly* 77:56-71 Spring 1970.
- . Senate: reform or reconstruction? *Queen's Quarterly* 75:91-104 Spring 1968.
- CAMPBELL, COLIN. Institutional modernization in a parliamentary system: the Canadian Senate since 1960. Toronto? 1974. 71 leaves.
A paper presented at the annual meeting of the Canadian Political Science Association, June 3-6, 1974.
- CANADA. The constitution and the people of Canada. Ottawa, 1969. 87 p.
See: The Senate, pp. 28-34.
English and French on opposite pages.
- . La constitution canadienne et le citoyen. Ottawa, 1969. 87 p.
Voir: Le Sénat, p. 29 à 35.
Texte en français et en anglais.
- CANADA. CABINET DU MINISTRE D'ÉTAT CHARGÉ DES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES. La Chambre de la fédération. Ottawa, 1978. 56 p.
- . COMMISSION DE L'UNITÉ CANADIENNE. Se retrouver; observations et recommandations. Ottawa, 1979. 160 p.
- CANADA. OFFICE OF THE MINISTER OF STATE FOR FEDERAL-PROVINCIAL RELATIONS. The House of the Federation. Ottawa, 1978. 51 p.
- . PARLEMENT. COMITÉ SPÉCIAL MIXTE SUR LA CONSTITUTION, 1970/72. Rapport final. Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1972. 128 p.
Voir: p. 33 à 36.
Le rapport contient les recommandations du Comité concernant la réforme du Sénat.

- , —. SÉNAT. Débats du Sénat. Ottawa, Imprimeur du Roi, etc.
Voir les références ci-dessous.
- 16 mai—5 juillet, 1906. p. 494 à 1181 passim. Constitution du Sénat. Débat sur une motion au sujet de «pétitions, résolutions ou documents relatifs à l'abolition ou à la réorganisation du Sénat». Le débat est indexé sous la vedette «Sénat, constitution du».
- 23 janv.—13 mai 1908. p. 105 à 973 passim. Réforme du Sénat. Débat sur le mode de nomination des sénateurs. Indexé sous «Sénat, Réforme du».
- 27 janv.—17 mai 1909. p. 36 à 690 passim. Reconstitution du Sénat. Débat sur certaines mesures de réforme portant sur l'élection des sénateurs, la réorganisation électorale, la limitation du terme de nomination, l'égalisation de la force proportionnelle des partis politiques dans le Sénat. Indexé sous «Sénat re constitution du».
- 31 janv.—24 mai 1951. p. 5 à 512 passim. Le Sénat et son œuvre. Ce débat comprend une discussion approfondie des problèmes de réforme. Indexé sous «Sénat et son œuvre, le»
- 28 nov. 1968—20 mai 1969. p. 634 à 1436 passim. Le Règlement du Sénat. Débat sur la motion pour l'adoption du quatrième rapport du Comité spécial du règlement du Sénat. Le rapport même se trouve pp. 652-695. Le débat est indexé sous «Règlement du Sénat, Comité spécial et Comité plénier».
- 13 mars—12 juillet 1973. p. 316 à 872 passim. Le Sénat—Nécessité d'une réforme. Débat sur la motion du sénateur David Croll pour attirer l'attention du Sénat sur l'urgence, aux yeux du public, d'une réforme immédiate du Sénat. Indexé sous «Sénat, nécessité d'une réforme».
- , —, —. COMITÉ SPÉCIAL SUR LA CONSTITUTION. Délibérations. Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1978-
Fascicule n° 1 du 18 oct. 1978 contient le Premier rapport sur l'objet du Bill C-60, la Loi constitutionnelle de 1978. Voir p. 12 à 17: La seconde chambre.
- CANADA. PARLIAMENT. SENATE. Debates of the Senate. Ottawa, Queen's Printer, etc.
See entries below.
- Apr. 23, 1890. pp. 517-564. Debate on the motion for allowing of appointments to vacant senatorships by provincial legislators.
Photocopy catalogued also at JL 155 A372 no. 9.
- May 16—July 5, 1906. pp. 450-1087 passim. Construction of the Senate. Debate on "petitions or documents concerning the abolition of the Senate". The various parts of this debate are listed in the index under "Senate Constitution of".
Photocopy catalogued also at JL 155 A38.
- Jan. 23—May 13, 1908. pp. 98-898a passim. Reform of the Senate. Debate on methods of appointment to the Senate. The index entry for this debate is "Reform of the Senate".
Photocopy (94 leaves) catalogued at JL 155 A372 no. 4.
- Jan. 27—May 17, 1909. pp. 33-638 passim. Reconstruction of the Senate. Debate on various reform measures, including election of senators, regional reorganization, limitation of term, equalization of standing of political parties. Indexed under "Reform of the Senate".
Photocopy (82 leaves) catalogued at JL 155 A372 no. 3.
- Jan. 31—May 24, 1951. pp. 4-480 passim. The Senate and its work. This debate on reform has been described as "probably the most exhaustive discussion of the problem in print". Indexed under "Senate Reform (The Senate and its Work)".
Photocopy (173 leaves) catalogued at JL 155 A372 no. 8.
- Nov. 28, 1968—May 20, 1969. pp. 634-1436 passim. Debate on the motion for adoption of the fourth report of the Special Committee on the Rules of the Senate. The report itself is reprinted as an appendix to the debates, Nov. 28, 1968, pp. 652-695. The debate is indexed under "Rules of the Senate, Special Senate Committee—Fourth Report".
Photocopy (660 leaves) catalogued at + J 103 H7 1968/69 S4 A12.
- Mar. 13—July 12, 1973. pp. 316-872 passim. The Senate. Debate on Senator Croll's inquiry into the need for reform of the Senate. Indexed under "Senate reform".
Photocopy (71 leaves) catalogued at + JL 155 A372 no. 10.
- , —, —. SPECIAL COMMITTEE ON THE CONSTITUTION. Proceedings. Ottawa, Queen's Printer, 1978-
Issue no. 1, Oct. 18, 1978 contains the First report on the subject matter of Bill C-60, the Constitutional Amendment Act, 1978.
See pp. 12-17: The Second Chamber.
- CANADA. PARLIAMENT. SPECIAL JOINT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION, 1970/72. Final report.
Ottawa, Queen's Printer, 1972. 128 p.
See: pp. 33-36.
Report contains the Joint Committee's recommendations for reform of the Senate.
- , —, —. Summary of evidence by subject classification. Ottawa, 1971. 3 v.
See v. 3 under "Senate".

- Photocopies of clippings of Proceedings nos. 9-17 of 1969/70 and nos. 1-93 of 1970/72 arranged by subject.
- TASK FORCE ON CANADIAN UNITY. A future together; observations and recommendations. Ottawa, 1979. 152 p.
- CANADIAN BAR ASSOCIATION. COMMITTEE ON THE CONSTITUTION. Towards a new Canada: a research study. s. 1., Canadian Bar Foundation, 1978. 159, 175 p.
English and French.
See pp. 37-46: The Upper House.
- CONFEDERATION OF TOMORROW CONFERENCE, TORONTO 1967. Theme papers. 2d ed. Toronto, Queen's Printer, 1968. 50 p.
See pp. 24-35: The ways in which the federal system could be improved (institutions).
- CONFÉRENCE FÉDÉRALE-PROVINCIALE DES PREMIERS MINISTRES, OTTAWA, OCT.-NOV. 1978. Documents publics. Ottawa, 1978.
Document 800-8/069: Le projet de loi de 1978 sur la réforme constitutionnelle (C-60) Voir art. 62 à 70: La Chambre de la Fédération; texte et notes explicatives.
Document 800-8/069: La réforme constitutionnelle: la Chambre de la Fédération, par le Ministère d'État chargé des Relations fédérales-provinciales (Marc Lalonde). 35 p.
- CONFÉRENCE SUR LA CONFÉDÉRATION DE DEMAIN, 1967. Études de base. 2^e éd. Toronto, Queen's Printer, 1968. 55 p.
Voir pp. 26-39 Les moyens d'améliorer le système fédéral (institutions).
- DAVID, L. O. Réforme du Sénat.
Dans son *Au soir de la vie*. Montréal, Beauchemin, 1924. p. 235 à 239.
- Debate: old Senate or new House of Provinces? Report on Confederation 1:32-34 July-Aug. 1978.
- DEXTER, GRANT. Senate reform. Winnipeg, Winnipeg Free Press, 1961. 19 p. (Winnipeg Free Press. Pamphlet no. 69)
- ELTON, DAVID K., et al. Alternatives: towards the development of an effective federal system for Canada. Calgary, Canada West Foundation, 1978. 99 p.
- FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE OF FIRST MINISTERS, OTTAWA. OCT.-NOV. 1978. Public documents. Ottawa, 1978.
Document 800-8/006: Reform of the Senate (B.C.'s constitutional proposals, Paper no. 3). 34 p.
Document 800-8/069: The Constitutional Amendment Bill, 1978 (C-60). See ss. 62-70: The House of Federation: text with explanatory notes. Document 800-8/069: Constitutional reform: House of the Federation, by Minister of State for Federal-Provincial Relations (Marc Lalonde). 35 p.
- FORSEY, EUGENE A. Memorandum for the CCL on the Senate. 7 leaves.
"Prepared in the late 1950's".
- The Senate.
In: ONTARIO. ADVISORY COMMITTEE ON CONFEDERATION. Background papers and reports. Toronto, 1967- v. 2, pp. 356-363.
- Senator Eugene Forsey and M.P. Stanley Knowles debate the abolition of the Senate. 1974. 12 leaves.
CBC broadcast, January 14, 1974.
- FOX, PAUL W. Politics: Canada; culture and process. Toronto, McGraw-Hill, 1970. 512 p.
See: pp. 402-417. The larger part of this section is an abridged version of the article "Federalism and reform of the Senate" by E. D. Briggs, mentioned above.
- GORDON, S. E. Senate: should Canada keep it or abolish it? *Canada and the World* 39:16-17 Nov. 1973.
- KITCHIN, G. W. The abolition of Upper Chambers.
In: ROWAT, DONALD C., ed. Provincial government and politics: comparative essays. 2d ed. Ottawa, Dept. of Political Science, Carleton University, 1973. pp. 61-82.
- KNOWLES, STANLEY H. The abolition of the Senate; two essays. Ottawa, 1964 and 1955. 5, 5 leaves.
- LAMBERT, NORMAN P. Reform of the Senate. Winnipeg, Winnipeg Free Press, 1950. 11 p.
- LAUNDY, PHILIP. The Canadian Senate and its future. *The Table* 45:12-22 1977.
- LYON, PEYTON V. A new idea for Senate reform. *Canadian Commentator* 6:24-25 July-August 1962.

- MACGREGOR, IAN. A. history of Senate reform in Canada. 1957. 292 leaves.
M.A. Thesis—Queen's University, 1957.
- MACKAY, R. H. To end or mend the Senate. *Queen's Quarterly* 71:287-296 Autumn 1964.
- MACKAY, ROBERT A. Here's how to reform the Senate. *Canadian Commentator* 7:2-3 May 1963.
- MORIN, JACQUES. Sénat folklorique ou dynamique. *Actualité* p. 8 à 9 nov. 1968.
- MORIN, J. Y. Un nouveau rôle pour un Sénat moribond. *Cité libre* 15:3-7 juin-juillet 1964.
- NICHOLSON, PATRICK. The Senate: reform revisited. *Business Quarterly* 31:5, 90 Summer 1966.
- ROEBUCK, A. W. Peut-on replâtrer avantageusement le Sénat? Ottawa, s.d. 6 feuilles.
Reproduit avec l'autorisation du *Saturday Night*, livraison du 27 février 1954.
- . Tinkering with Senate of doubtful value. Toronto, 1954. 3 p.
Reprinted from *Saturday Night*, issue of February 27th, 1954.
- SIMON, PETER S. Reform of the Senate. *Canadian Commentator* 4:13-15 Nov. 1960.
- TURNER, JOHN N. The Senate of Canada—Political conundrum.
In: CLARK, R. D., ed. *Canadian issues: essays in honour of H. F. Angus*. Toronto, Univ. of Toronto Press, 1961.
pp. 57-80.
- TROYER, WARNER. Stanley Knowles interviewed by Warner Troyer for *This Hour Has Seven Days*. 1966. 11 leaves.
- WILLIAMS, BLAIR. House of Provinces. Report on Confederation 1:25-27 Mar. 1978.

3. BRITISH HOUSE OF LORDS *CHAMBRE DES LORDS BRITANNIQUE*

- BLOM-COOPER, LOUIS and GAVIN DREWRY. Final appeal: a study of the House of Lords in its judicial capacity.
Oxford, Clarendon Press, 1972. 584 p.
- BOYD-CARPENTER, JOHN A. (LORD BOYD-CARPENTER) Reform of the House of Lords—another view.
Parliamentarian 59:90-93 Apr. 1978.
- A British Senate? *Economist* 266:12-13 Mar. 25, 1978.
- CALDER, RITCHIE. Now let's modernise the Lords. *New Statesman* p. 741 June 4, 1976.
- CARRINGTON, PETER A. R. (LORD CARRINGTON). Reforming the Second Chamber. *Illustrated London News*
265:29-30 Mar. 1977. Short historical account of attempts to reform the House of Lords.
- COSGRAVE, PATRICK. In defence of the noble breed. *Spectator* p. 517 Apr. 28, 1973.
- CRICK, BERNARD. The reform of Parliament. London, Weidenfeld and Nicolson, 1964. 274 p.
- GREAT BRITAIN. PARLIAMENT. HOUSE OF LORDS. An Act to make provision with respect to the composition and functions of the House of Lords, 2nd November 1967. London, H.M.S.O., 1967. (Lords Papers, Session 1967-68, v.2, no. (10))
- . PRIME MINISTER, 1976— (CALLAGHAN) House of Lords reform. Presented to Parliament by the Prime Minister..... November 1968. London, H.M.S.O., 1968. (Parliamentary Papers, Session 1968-69, v.53, pp. 225-264).
Copy also catalogued at JN 623 A35.
- GRIGG, JOHN. Second-rate second chamber. *Spectator* p. 4 June 26, 1976.
- House of Lords reform
See GREAT BRITAIN. PRIME MINISTER, 1976—. . . . (CALLAGHAN).
Voir GREAT BRITAIN. PRIME MINISTER, 1976—. . . . (CALLAGHAN).
- LAMONT, NORMAN. Reforming the Lords. *Spectator* p. 15 Mar. 27, 1976.
- Lords or Senate? *Economist* 257:16-17 Nov. 15, 1975.
- McKECHNIE, WILLIAM S. The reform of the House of Lords; with a criticism of the Report of the Select Committee of 2nd December, 1908. Glasgow, MacLehose, 1909. 136 p.
- MARX, F. G. La Chambre des Lords et l'actualité politique britannique. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* 84:334-354 mars-avril 1968.

MASSEREENE AND FERRARD, JOHN CLOTWORTHY TALBOT FOSTER WHYTE-MELVILLE SKEFFINGTON, 13th VISCOUNT. *The Lords*. London, Frewin, 1973. 287 p.

PHILLIPS, MICHAEL. The changing composition of the House of Lords. *Contemporary Review* 233:1-6 July 1978.

REES-WILLIAMS, DAVID (LORD OGMORE). Westminster—1969. *Contemporary Review* 214:86-90 Feb. 1969. Comments on the white paper House of Lords reform of Nov. 1968.

SHEPHERD, MALCOLM NEWTON SHEPHERD, 2d BARON. The House of Lords. *Parliamentarian* 53:1-7 Jan. 1972.

STEPHENS, Sir DAVID. The House of Lords. *Constitutional and Parliamentary Information* 3d series 70-60-70 Apr. 1967.

A sword to the Lords? *Economist* 257:18 Oct. 25, 1975.