

**LEGISLATIVE ASSEMBLY OF THE
NORTHWEST TERRITORIES
10TH ASSEMBLY, 1ST SESSION**

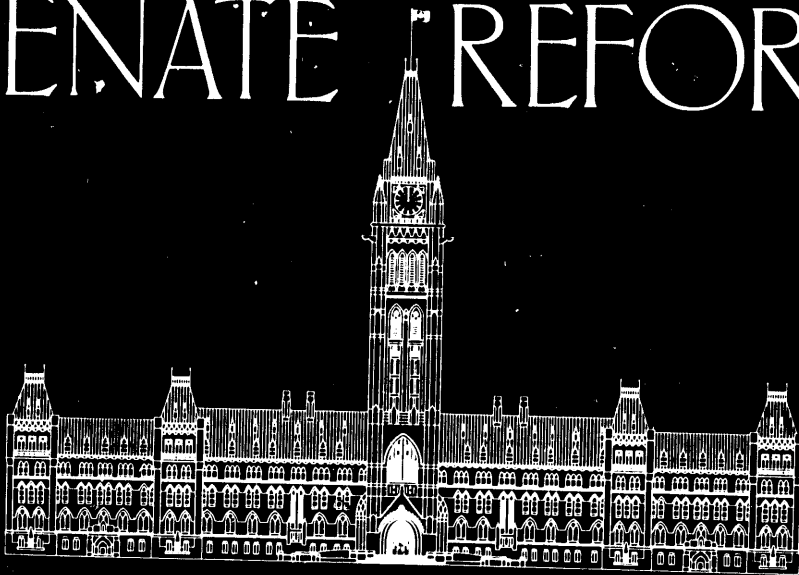
TABLED DOCUMENT NO. 20-84(1)

TABLED ON FEBRUARY 20, 1984



SPECIAL JOINT COMMITTEE
ON

SENATE REFORM



Tabled Document No. 20-84(1)
Tabled Feb-20/84

**Report of the Special Joint Committee
of the Senate
and
of the House of Commons
on**

SENATE REFORM

January 1984

**Joint Chairmen:
Honourable Gildas Molgat, Senator
Honourable Paul Cosgrove, P.C., Q.C., M.P.**

NOTE: This report constitutes Issue No. 2 of the Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Joint Committee on Senate Reform, Second Session, Thirty-second Parliament, 1983-84.

Additional copies of this report are available from the Joint Clerk of the Committee at the following address:

**Special Joint Committee on Senate Reform
Committees and Private Legislation Branch
The Senate of Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0A4
(613) 995-3311**



The Senate of Canada

SPECIAL JOINT COMMITTEE ON SENATE REFORM

MEMBERS



Gildas Molgat, Senator
JOINT CHAIRMAN
Liberal
Ste. Rose (Manitoba)



Paul Cosgrove, P.C., M.P.
JOINT CHAIRMAN
Liberal
York-Scarborough (Ontario)



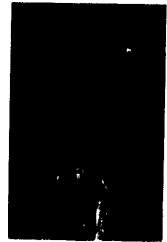
Martial Asselin, P.C., Senator
Progressive Conservative
Stadacona (Quebec)



Roland Comtois, M.P.
Liberal
Terrebonne (Quebec)



Howard Crosby, M.P.
Progressive Conservative
Halifax West (Nova Scotia)



William Doody, Senator
Progressive Conservative
Harbour Main-Bell Island (Newfoundland)



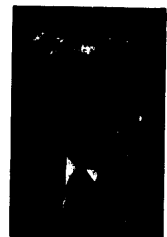
Gaston Gourde, M.P.
Liberal
Lévis (Quebec)



Maurice Harquail, M.P.
Liberal
Restigouche (New Brunswick)



Bill Jarvis, P.C., M.P.
Progressive Conservative
Perth (Ontario)



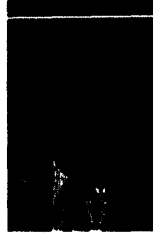
Fernand Leblanc, Senator
Liberal
Saurel (Quebec)



Jean Le Moyné, Senator
Liberal
Rigaud (Quebec)



Derek Lewis, Senator
Liberal
St. John's (Newfoundland)



Paul Lucier, Senator
Liberal
Yukon (Yukon)



Rod Murphy, M.P.
New Democrat
Churchill (Manitoba)



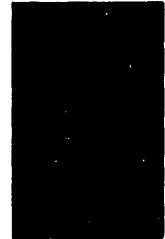
Arthur Portelance, M.P.
Liberal
Gamelin (Quebec)



Marcel Roy, M.P.
Liberal
Laval (Quebec)



Blaine Thacker, M.P.
Progressive Conservative
Lethbridge-Foothills (Alberta)



Arthur Tremblay, Senator
Progressive Conservative
Les Laurentides (Quebec)

**OTHER SENATORS AND MEMBERS OF THE HOUSE OF COMMONS
WHO SERVED ON THE COMMITTEE**

Margaret Anderson, Senator
Harvie Andre, M.P.
James Balfour, Senator
Martha Bielish, Senator
Peter Bosa, Senator
Herb Breau, M.P.
Coline Campbell, M.P.
David Collenette, P.C., M.P.
Ernest Cottreau, Senator

Jean-Guy Dubois, M.P.
Jake Epp, P.C., M.P.
Joseph Guay, P.C., Senator
Earl Hastings, Senator
Jacques Hébert, Senator
Henry Hicks, Senator
Leonard Hopkins, M.P.
Renaude Lapointe, P.C., Senator
Al MacBain, M.P.

Roy MacLaren, P.C., M.P.
Lorne McCuish, M.P.
Charles McElman, Senator
Ray Perrault, P.C., Senator
William Petten, Senator
Richard Stanbury, Senator
David Stuart, Senator
Norbert Thériault, Senator

ACKNOWLEDGEMENTS

In the course of its deliberations, the Committee received valuable assistance from many sources.

We first thank the individuals and organizations who appeared as witnesses in Ottawa or in the twelve other cities that the Committee visited. Since part of our mandate was to report on ways in which the Senate could be reformed in order to strengthen its role in representing people from all regions of Canada, we benefited particularly from the views we received during the public and private meetings held in the provincial and territorial capitals. We would also like to express special appreciation for the courtesies extended to us by provincial and territorial governments.

In addition to the views expressed to us orally, of equal benefit were the many letters, briefs and submissions sent to us by individuals as well as groups.

The Committee also wishes to acknowledge the contribution of the Senators and members of the House of Commons who participated in the work of the Committee. Our express thanks are extended to the previous Joint Chairman from the House of Commons, the Honourable Roy MacLaren, who was appointed to the Cabinet in August 1983 and subsequently resigned from the Committee.

We wish to thank our Joint Clerks, Paul Belisle from the Senate and Maija Adamsons from the House of Commons who managed the administrative, financial and logistical aspects of the Committee's work.

An equally important arm of the central staff was the research team, which comprised people from both the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade and the Research Branch, Library of Parliament. John Hayes, as Director of Research from the Centre, co-ordinated the efforts of the team with respect to the preparation of background papers, the analysis of evidence and the drafting of the report. With the collaboration of Messrs. Louis Massicotte, Bruce Carson and John Terry from the Research Branch, Library of Parliament, the research team provided professional expertise to the Committee. Peter Dobell of the Centre, as Study Director, contributed invaluable during the report-writing stage of the Committee's work.

Finally, the Committee would like to thank the staff of the Senate and House of Commons Committees Directorates, the Translation Bureau of the Secretary of State Department, the Canadian Government Printing Office, and the other services of the Senate and of the House of Commons whose contributions were of unique importance in assisting the Committee in carrying out its mandate.

Contents

Chapter 1	The Committee's Conclusions	1
Chapter 2	The Committee's Hearings and Discussions.....	5
Chapter 3	The Arguments for Senate Reform	7
	The original purpose of the Senate.....	7
	The evolution of the Senate's role	8
	The arguments for Senate reform	8
	The focus of recent reform proposals.....	10
Chapter 4	The Future Role of the Senate and the Objectives of Reform	11
	The role of the Senate	11
	The Committee's objectives for Senate reform	13
Chapter 5	The Reform Alternatives	15
	Introduction.....	15
	The question of abolishing the Senate	15
	Reformed appointment.....	16
	A <i>Bundesrat</i>	17
	Indirect election	19
	Direct election	20
Chapter 6	An Elected Senate: The Committee's Proposal	23
	The electoral system	24
	Constituency boundaries	26
	The senatorial term and the timing of elections	26
	Legal provisions governing Senate elections.....	28
	The distribution of seats between the provinces and territories.....	28
	The Senate's powers	29
	The double majority	31
	Ratification of appointments	32
	Internal organization of the Senate.....	32
Chapter 7	Reforms That Should Be Made Now.....	35
	The selection of senators and their tenure	35
	Powers of an appointed Senate	37
	Internal organization of the Senate.....	39
	The transition to an elected Senate.....	40

Appendices

Appendix A	Orders of Reference.....	43
Appendix B	Committee Witnesses	47
Appendix C	Submissions Received.....	53
Appendix D	Public Hearings.....	59
Appendix E	Committee Staff	61

CHAPTER 1

The Committee's Conclusions

We have concluded that the Canadian Senate should be elected directly by the people of Canada.

An appointed Senate no longer meets the needs of the Canadian federation. An elected Senate is the only kind of Senate that can adequately fill what we think should be its principal role — the role of regional representation. We propose a Senate different in composition and function from the House of Commons and from the present Senate. The second chamber we recommend is designed specifically — by its distribution of seats, by the way it is elected, and by the powers it exercises — to represent the sometimes diverse interests of the people of Canada's provinces and territories in federal legislation and federal policies.

In fulfilling that role, an elected Senate would strengthen the authority of Parliament to speak and act on behalf of Canadians in all parts of the country.

We reached this conclusion after reviewing the work of previous inquiries into the question of Senate reform and after hearing the testimony of witnesses in all provincial and territorial capitals. We also benefited from the advice contained in the more than 280 briefs submitted to the Committee. We were told frequently that, after so many abortive attempts at Senate reform, the time has come for vigorous action — for fundamental change in the Senate — and that it would be a mistake to adopt inconsequential reforms.

Our conclusion was not reached lightly or easily. Although a substantial part of the testimony we heard favoured direct election, a roughly equal part opposed it, mainly on the grounds that a parliament with two elected houses cannot be reconciled comfortably with the principle of responsible government as it has operated in the British and Canadian traditions. Some highly respected people in public life and in the academic community prefer a reformed system of appointment to election. Among this group is one member of our Committee.

Although a reformed appointed Senate could bring about some needed improvements, we are persuaded that it would lack the political mandate to fill what we

believe is the Senate's primary role. Only a politically strong second chamber can dispute, when necessary, the decisions taken by a government that is supported by the House of Commons. Therefore only an elected Senate can satisfy the original intent of the fathers of Confederation: the provision of a chamber that would balance judiciously the power of the Commons (which is based on representation by population) by safeguarding the legitimate interests of the people of the less populous provinces.

In proposing an elected Senate we are rejecting not only a reformed system of appointment, but also certain other proposals that have been made in recent years. One of these is abolition of the Senate. It is a course of action that from time to time has appealed to some Canadians, and it is the preference of one member of our Committee. However, the weight of the testimony brought before the Committee was overwhelmingly opposed to abolition.

Another option we reject is the creation of a legislative chamber composed wholly or in large part of delegates of provincial governments acting under the instructions of those governments. Proposals for such a chamber are usually inspired by the German Federal Council, the *Bundesrat*. A *Bundesrat* is appropriate for Germany, where the *Länder* (the German provinces) have relatively little legislative and financial autonomy compared with Canadian provinces and where institutionalized co-ordination of federal and *Land* activities is made virtually mandatory by the fact that the *Länder* are heavily involved in administering federal legislation. The Canadian federal system is quite different, and a *Bundesrat*-type chamber could lead to serious problems. We share the view, contained in the 1980 report of the sub-committee of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs (the Lamontagne Report), that such a chamber would subordinate, in an inappropriate way, the federal legislature to the executive branch of the provincial order of government. It would, in the words of that report, make the federal Parliament a hybrid amounting to a monstrosity.

Nor do we consider that a system of 'indirect' election — the election of senators by members of Parliament or of the provincial legislatures — would result in any significant change in the role and political authority of the present Senate.

It has been pointed out to us that only a few years ago many people were recommending a *Bundesrat*-type Senate, and some have asked whether direct election is a fad, a passing interest that will fade as quickly as did interest in the *Bundesrat*. To respond, as one journalist has, that "democracy is never a fad" is perhaps too simplistic, but there is truth in that response. It seems to us that direct election is the proper path for Canada's long-term political and constitutional development.

Many witnesses who favoured an elected Senate were quick to point out that embracing the principle of direct election is only the first, although an important, step. It is also necessary to decide what kind of elected Senate would best suit Canada's parliamentary system of responsible government. We must also confront the difficult question of how to distribute among the provinces and territories the appropriate number of seats in such a politically powerful body.

We believe that Canada should establish an elected Senate designed in such a way that it would not be vying continually for supremacy with the House of Commons: it

should have significant powers, but it should not be able to undermine Canada's well-tried system of responsible government. We therefore propose that the new Senate be given only a suspensive veto, which would allow time for national debate and reflection, but which the Commons could, after a suitable lapse of time, override by re-passing the legislation in question.

We also propose that every effort be made to ensure that senators have a significant degree of independence of party. Only then will they be able to speak in favour of local and regional interests without having to be concerned primarily, as members of Parliament must be, with adhering to party policy. A healthy measure of independence is therefore essential if the Senate is to fill its role of regional representation. This does not mean that senators would lose sight of the needs of the country as a whole.

It is for this reason, and also to distinguish senators from members of the House of Commons, we propose that senators be elected for a single but comparatively long term — nine years — with one-third of the senators being elected every three years. To lessen party influence in the choice of senators, all but one of us prefer 'first-past-the-post' elections in single-member constituencies to proportional representation in multi-member constituencies. Each province would be divided into as many constituencies as it had senators.

We recognize that, in the absence of proportional representation for an elected Senate, the political parties will have to work hard to achieve balanced representation from across the country in the Commons and the Senate. This is as it should be. In striving to do this, they will have to adapt their policies accordingly, and this can only benefit national politics.

On the question of the distribution of seats, the Committee was advised by nearly all witnesses across Canada that the division should be made not on the basis of the present four Senate regions but by allocating seats to each province and territory. We accept that this kind of allocation reflects more closely the diverse nature of Canada.

As to how many seats should be allocated to each province or territory, we recognize that there is no perfect solution. We believe that giving an equal number of seats to each province would not be appropriate, having regard to Canada's historical development and the configuration of its population. If each province had the same number of seats, five provinces with as little as 13.4 per cent of Canada's population would have a majority of seats if they had the support of the territories.

While the less populous provinces merit a stronger voice in Parliament, equal representation in the Senate would tilt the balance too far and would be unacceptable to the vast majority of Canadians, not only to those living in the two largest provinces. We therefore propose a compromise whereby most provinces would have an equal number of seats, but Ontario and Quebec would have more and Prince Edward Island and the territories would have fewer. Our proposal would, for example, give the four western provinces together as many seats as Ontario and Quebec jointly. We believe that most Canadians would agree that our proposed distribution, or something close to it, represents a fair solution.

One of the original purposes of the Senate, and indeed, of the federation itself, in 1867 was to help protect Canada's French-speaking minority. Today, that purpose can best be achieved by an elected Senate with a special voting procedure. We are therefore proposing that measures having linguistic significance be approved only by a double majority: that is, by a majority of francophone senators and by a majority of all senators. If such measures failed to be approved by the double majority, they would not become law, and Senate rejection of them could not be set aside by the House of Commons. For these measures, and for them alone, the Senate would have an absolute veto.

As we explain in the report, our proposals for the design of an elected Senate are interdependent, and it is important that they be considered together. These proposals contain some novel features and will require public discussion. To put in place any kind of elected Senate will require federal-provincial negotiation and subsequent constitutional amendment. As regards that process, some witnesses from Quebec and some members of the Committee suggested that so far-reaching a change as the introduction of an elected Senate should not be implemented without the agreement of the National Assembly of Quebec. All this will take time. Meanwhile, certain reforms to the present Senate should be made now.

These reforms are set out in detail in our report. They are designed to be consistent with an elected Senate, into which we hope the present Senate will evolve, and to help prepare the way for it. For a couple of members of our Committee, who believe that an elected Senate should be introduced only after a lengthy period of public discussion, these reforms are of particular importance. The reforms include the introduction of a fixed term for future appointments, the more flexible use of the Senate's powers in a way that could give the chamber a suspensive veto, and increased use of investigative committees. The implementation of these reforms will provide a basis for assessing how much more effective an appointed Senate would be and could confirm whether the Committee is justified in its judgement that the election of senators is necessary.

Some witnesses said that reforms are needed in other institutions, such as the House of Commons and the Supreme Court. Our terms of reference do not allow us to comment on those suggestions. We should say, however, that the reforms we propose for the Senate do not preclude and need not delay any desirable reforms in other institutions.

It is our conviction that an elected Senate along the lines we propose would strengthen Parliament and make a significant contribution to easing some of the tensions that have troubled our country in the last decade. We believe that our conclusions on these important matters merit consideration by the federal and provincial governments and by all those who are concerned about our national well-being and the effectiveness of our political institutions.

We urge the government to implement our recommendations as soon as practicable and request, pursuant to Standing Order 69(13), a comprehensive response to this report.

CHAPTER 2

The Committee's Hearings and Discussions

On December 20, 1982, the Senate adopted a motion establishing a Special Joint Committee "to consider and report upon ways by which the Senate of Canada could be reformed in order to strengthen its role in representing people from all regions of Canada and to enhance the authority of Parliament to speak and act on behalf of Canadians in all parts of the country". The Committee's report was to include recommendations concerning the method of selection and length of term of senators, the powers of the Senate, the distribution of seats, and other matters that the Committee considered relevant to the reform of the Senate. An identical motion was adopted in the House of Commons on December 22, 1982.

On April 21, 1983 the two houses of Parliament appointed 8 senators and 10 members of the House of Commons to the Committee. The Committee convened for the first time on April 28 and elected the Honourable Senator Gildas L. Molgat and Mr. Roy MacLaren, MP as joint chairmen. Mr. MacLaren was appointed to the Cabinet on August 13, and the Honourable Paul Cosgrove, P.C. was elected to replace him on September 20. Following the prorogation of Parliament on November 30, the Committee was reconstituted in the Senate on December 8 and in the Commons on December 13.

The Committee was able to draw on the experience of a number of its members who had worked with the special joint committees on the Canadian Constitution that sat in 1970-72, 1978 and 1980-81, with the Special Senate Committee on the Constitution (1978-79), and with the Senate sub-committee on Certain Aspects of the Constitution (1980). Some members had also had experience at the provincial level while others had been federal Cabinet ministers.

As an initial step, we reviewed past proposals for reform. Numerous reports or bills have dealt with aspects of this issue since 1968. We were able to benefit from the thought that has been given to the subject by the federal government and by the governments of British Columbia, Alberta and other provinces. Senate reform has also been the focus of various parliamentary committees, the Task Force on Canadian Unity, the Ontario Advisory Committee on Confederation, the Constitutional

Committee of the Quebec Liberal Party, and the Canada West Foundation. In addition, a number of MPs have tabled bills on the subject. We also considered the discussion paper on Senate reform submitted on June 16, 1983 by the Minister of Justice.

The activities of the Committee were divided into three stages. From May 31 to June 29, hearings were held in Ottawa to obtain the views of parliamentarians — notably senators — and university professors. The hearings gave Committee members an opportunity to familiarize themselves with the issue and the proposed solutions. All federal parliamentarians had previously been invited to share their views on Senate reform with the Committee.

The Committee was empowered to travel within Canada. We decided to hold hearings across the country for two principal reasons. We felt it was important to learn how Canadians in general felt about an undertaking designed to produce a Senate in which all regions of the country would be truly represented. Second, the *Constitution Act, 1982* stipulates that certain changes to the Senate require not only the consent of both federal houses, but also that of the legislatures of seven provinces with at least 50 per cent of the country's population. We deemed it advisable to hear testimony from provincial political figures in their own provinces. At the outset of our inquiry, we wrote to all premiers and to the leaders of the elected executives in Yukon and the Northwest Territories, informing them of our mandate and inviting them to present their views either in public or in private. We also wrote to the leaders of opposition parties represented in the provincial and territorial legislatures.

During September and October, the second stage of our activities, public hearings were held in the capital cities of each province and territory as well as in Ottawa. The schedule of meetings held outside the national capital was flexible enough to give to the general public an opportunity to appear before the Committee and discuss the issue with parliamentarians. Private meetings were held with a number of provincial premiers and ministers. The Leader of the elected executive of the Northwest Territories appeared publicly as a witness.

During these two stages, we heard testimony from 119 witnesses, including 30 organizations (see Appendix E). Some 280 Canadians submitted written briefs or letters (see Appendix C). We were impressed with the high quality of the opinions presented and with the interesting proposals submitted, and we are grateful to all Canadians who took the time to share their views with us.

The third and final phase of our work took place *in camera*. During 14 such sessions the Committee reviewed the evidence and examined various options, weighing them against the objectives contained in our orders of reference. These deliberations led to the conclusions and recommendations in this report.

CHAPTER 3

The Arguments for Senate Reform

In this chapter we describe the arguments that have been made for reforming the Senate. These arguments spring from a belief that, in one way or another, the Senate has not filled its role adequately. It is therefore appropriate to look first at the role originally intended for it and at the evolution of that role.

The original purpose of the Senate

The Senate was created in 1867 to fill not one but two major roles in the new federation. One was to protect and represent, so far as federal legislation was concerned, what Sir John A. Macdonald called "sectional interests".

Sectional interests include those interests peculiar to a region or to a linguistic or religious group. In this report we use the more familiar term 'regional interests'. The other major role was to help ensure political stability by acting as a counterweight to the popularly elected House of Commons. These two roles were to be carried out by the exercise of 'sober second thought' in the review of legislation emanating from the lower house — a house that drew its mandate from election based on population, although in those days the franchise was restricted.

As the powers of the national government in the federal system were to be relatively large, the Senate's check on the use of those powers was to be comparatively strong. The second chamber was given powers equal to those of the House of Commons except with regard to money bills.

The role of protecting and representing regional interests was reflected in the structure of the Senate. An equal voice was given to each of the three Senate divisions (or regions, as they have come to be called): Ontario, Quebec, and the Maritime provinces. Each of the three regions — to which a western region was added later — had an equal number of seats, regardless of the size of its population. This meant that both the less populous provinces and the predominantly French-speaking province of Quebec were to be given some protection against the wishes of a simple majority of Canada's population, as represented by the decisions of the House of Commons.

Historians say that without this protection there would have been no federation. As George Brown, a prominent father of Confederation from Upper Canada, said: "Our Lower Canada friends have agreed to give us representation by population in the lower house, on the express condition that they could have equality in the upper house. On no other condition could we have advanced a step."

At the same time, it is our understanding that there was also a concern to ensure representation for the English-speaking minority in Quebec. This group, already protected in the Quebec Legislative Assembly by section 80 of the *Constitution Act, 1867*, received additional protection in the Senate. Each of the 24 senators for that province was to represent one of the 24 electoral divisions of Lower Canada and was to reside or own property there. Because of the way the anglophone and francophone populations were distributed within the province, this helped to ensure that some Quebec senators would be English-speaking.

The Senate's other role — acting as a counterweight to the popularly elected House of Commons — was reflected in the way senators were chosen. They were to be appointed rather than elected, and only from among those citizens who were at least 30 years of age and who possessed property worth at least \$4,000.

Implicit, therefore, in the role of the Senate were the representation and protection of several minorities: the people of the less populous provinces, the French- or English-speaking people of Quebec, and people with property.

The evolution of the Senate's role

The most important development affecting the role of the Senate since 1867 has been the gradual change in public attitudes, not only in Canada but worldwide, toward appointed or indirectly elected legislative bodies. The resulting loss of political authority meant first that the Senate's use of its so-called absolute veto over federal legislation came to be resented and, subsequently, that the Senate was no longer prepared to use its powers except on rare occasions. The last bill to be rejected by the Senate was a 1961 government bill to change the *Customs Act*, although the Senate has successfully amended a number of bills since then. One important consequence of this development was that senators could no longer act as politically powerful representatives of regional interests. The Senate's role therefore evolved toward one that complemented rather than competed with the popularly elected House of Commons. Its principal functions are now improving legislation and investigating questions of public policy.

The arguments for Senate reform

Criticisms have been directed at the Senate for some years. They include the partisan nature of some Senate appointments; the poor attendance of some senators; the under-representation of women, aboriginal peoples and ethnic groups; the numerous Senate vacancies that are allowed to continue unfilled; the lack of balance in the number of senators affiliated with the different parties; the constraints that party

discipline imposes on the independence of senators; and the fact that the present distribution of seats does not reflect the growth of western Canada's population. It is argued that all these deficiencies have seriously hindered the effective functioning of the Senate.

However, the more recent arguments for Senate reform — notably those made to our Committee — have focused on achieving one of the original goals of the Senate: the protection and representation of regional interests. These arguments spring from a belief that Parliament needs a chamber that represents those interests with more political authority than can be achieved with a Senate appointed in the present way.

Witnesses suggested that this concern has its foundations in the emergence in Canada of regional pressures which, while they are not new, have become particularly acute. The intensification of Quebec's persisting concern with its autonomy has been one of the principal elements behind these pressures. Another has been the developing consciousness in the West of its growing strength. It is the perception of many people who live in the western provinces, and of some who live in the eastern provinces, that their views are not given sufficient weight in the decisions of the national government.

The principal complaint the Committee encountered was that federal institutions as they are now constructed are unable to express and mediate regional concerns. Although the Senate was originally designed to give the regions a weighted voice in Parliament's decisions, it is argued that this does not happen. Witnesses pointed out that regional interests are now forced to seek outlets through other means, often through provincial governments, and that this has helped to bedevil federal-provincial relations.

Those who argue for Senate reform, or for the reform of the House of Commons, say that institutional change can help the Canadian political system adapt to the new regional pressures. They do not argue that such change would solve all regional problems falling within federal competence. Rather the purpose would be to provide a better framework within which regional differences can be represented, debated and reconciled — a framework that gives the people of all provinces and territories a feeling that their views are given proper weight.

We were urged by almost all witnesses to ensure that our recommendations preserve and reinforce the capacity of the Senate to carry out those functions at which it has been most successful — improving legislation and investigating issues of public policy. It is universally acknowledged that the Senate makes a useful contribution to the work of Parliament in carrying out these functions. With reference to both private and public bills, the Senate holds public committee hearings that are especially effective because the Senate has members with specialized knowledge and considerable experience and who are for the most part — particularly in committee — inclined to be less politically partisan than members of the House of Commons.

Investigation is potentially a very important role for a reformed Senate. Senate committees can look into any number of subjects of public interest: the need for new legislation, the adequacy of existing legislation, the performance of the executive and the bureaucracy and, perhaps most important, the extent to which federal policies are

equitable for regions and for minorities. It is said that investigation is one area where the present Senate has shown a commendable degree of independence from the executive. In recent years the Senate has investigated a number of important public issues, including poverty, the mass media, unemployment, inflation, aging, land use, science policy, national defence, relations with the United States and the proposed national security agency. The recommendations of Senate committees have frequently influenced public policy and have resulted in legislative and administrative action.

The focus of recent reform proposals

While a few witnesses recommended reform of the House of Commons, the great majority argued for reform of the Senate. This was partly because they recognized that the introduction of an element of proportional representation in the electoral system, which is seen by some as an alternative to Senate reform, appears to have been rejected by the national political parties. However, it is also because that alternative would not likely satisfy the demand of the less populous provinces for a way of mitigating the numerical dominance of the Commons by representatives from Ontario and Quebec. A further reason is that the Commons will continue to be subject to tight party discipline, whereas party discipline can be less strict in the Senate, because that chamber can be designed so that it does not control the fate of the government.

In the latter part of the 1970s many proposals for Senate reform envisaged giving the provincial governments direct representation as a means of accommodating regional interests, but very few witnesses who appeared before our Committee advocated this course. Their proposals concentrated instead on representing the views of the people of Canada's provinces and territories in the Senate. One important consequence of this development is that there has been increased interest in the possibility of a directly-elected Senate. It is an option that is attractive particularly to those who wish to give the Senate added political authority.

After so many abortive attempts at Senate reform, witnesses asserted that the time has come for vigorous action — for fundamental change in the Senate — and that it would be a mistake to adopt inconsequential reforms.

The options for Senate reform are examined in more detail in Chapter 5. In the next chapter, we consider the question of what the future role of the Senate should be and examine the objectives of Senate reform.

CHAPTER 4

The Future Role of the Senate and the Objectives of Reform

The first question to be considered by the Committee was what the role of a second chamber of Parliament should be. In this chapter we examine that question and go on to consider what the objectives of Senate reform ought to be.

Our conclusions are, briefly, that the principal role of Parliament's second chamber should be to represent the sometimes diverse interests of the people of Canada's provinces and territories — one of the main roles intended for it in 1867 — and that a major objective of reform should be to strengthen the Senate's capacity to fill that role.

The role of the Senate

We noted in Chapter 3 that the two original functions of the Senate were to represent regional interests and to be a counterweight to the democratically chosen House of Commons. We also noted that, in recent years, the Senate has performed — and performed well — two other functions: the technical improvement of legislation and the investigation of questions of public policy.

At various times it has been proposed that a reformed Senate should provide for the representation of particular interests, among them the following:

- the direct representation of the interests of the provincial level of jurisdiction in federal legislation and in the exercise of certain federal executive powers;
- the representation of national minorities — not only French-speaking Canadians but also aboriginal peoples, ethnic minority groups and visible minorities; and
- the representation of francophones outside Quebec and of anglophones in Quebec.

As well, a number of additional powers have been suggested for the Senate, including the power to review and disallow international treaties, senior appointments to regulatory bodies, and subordinate legislation such as regulations passed by orders in council.

A number of witnesses also proposed that the Senate's role should complement rather than compete with the role of the House of Commons. On the other hand, a comparable number of witnesses argued that the Senate should constitute a check on the executive, which is based primarily in the House of Commons.

We have considered carefully all the functions that a reformed Senate might perform — the original ones, those it has acquired, and the new ones proposed — and we conclude that the principal role should be to represent the sometimes diverse interests of the people of Canada's provinces and territories. As in 1867, one important aspect of that role should be the representation of Canada's French-speaking minority. We have reached this conclusion because we are persuaded that in a country of the size and diversity of Canada there should be checks and balances built into the national legislature that will be a restraint on actions taken in the name of a majority of the population, as represented by the House of Commons.

We recognize that these diverse interests are in large measure the subject of provincial jurisdiction. Education is the foremost example. By international standards, the scope of provincial jurisdiction is wide, which raises the question of why special representation of such interests is needed in Parliament. The fact is that any modern federal legislature exercising its own jurisdiction necessarily engages in activities that give rise to reactions that vary from one province to another. In Canada, these activities include, for example, levying customs tariffs and regulating transcontinental railways and broadcasting. We believe that the Senate, with a distribution of seats different from that in the House of Commons, should give weighted representation in legislation on such matters to the interests of the less populous provinces, as was intended in 1867. We also agree with many witnesses that a special Senate voting procedure on linguistic matters should be established to give added protection for the French-speaking people of Canada. This, too, would help fulfil the intentions of 1867.

We reject the view that the principal, or even a secondary, function of the second chamber should be federal-provincial co-ordination. Such co-ordination is, we think, best left to the federal and provincial governments. We have more to say about this in Chapter 5, when we comment on proposals that the second chamber be composed of provincial government delegates acting under instructions.

In addition to the primary function of regional representation, which is one that could give rise to competition with the House of Commons, the Senate should continue to undertake two complementary functions: investigation and the improvement of legislation. We believe that other functions should be no more than incidental to the performance of these three.

Representation of national and provincial minorities should not be achieved by reserving for them a specified number of seats in the Senate; but this conclusion should be regarded as provisional with regard to one important group of national minorities,

the aboriginal peoples. Some aboriginal groups testifying before the Committee asked that a specified number of seats be reserved for them in the Senate and perhaps also in the House of Commons. However, they recognized that the outcome of other discussions concerning aboriginal peoples are relevant to this request, among them discussions about self-government. The report of the Special Committee of the House of Commons on Indian Self-Government stated that "the best way to promote Indian rights is through Indian self-government and not by special representation for First Nations in Parliament. Nevertheless, the situation of Indian peoples will change with self-government, and special representation in Parliament might in future offer benefits that cannot now be anticipated." There is also continuing consultation through the constitutional conference of federal and provincial first ministers, with the aboriginal peoples participating, on this and other constitutional matters affecting aboriginal peoples. For these reasons we believe that no action should be taken at the present time to establish separate Senate seats for the aboriginal peoples.

We also heard representations about provincial official-language minorities. Such minorities are concerned primarily about the effects of provincial legislation, whereas the Senate is concerned with the passage of federal legislation. Aside from certain provisions in the Constitution, including the Charter of Rights and Freedoms, it is the workings of provincial politics, aided where appropriate by national public opinion, that are the main protection for these minorities. However, it would not be inappropriate — and might well be desirable — for any process of appointment or election of senators to result in the inclusion in the Senate of representatives from these minorities, so as to make the chamber as broadly representative as possible. Under a process of direct election this could be achieved through the choice of candidates, through the delineation of constituencies, or through the choice of an electoral system.

The Committee's objectives for Senate reform

Our primary objective is to strengthen the Senate's capacity to fill its role of regional representation. At the same time it is important to preserve and strengthen the Senate's capacity to improve the quality of legislation and to investigate questions of public policy and administration.

To meet our primary objective, any reform should ensure that senators have more political authority and a measure of independence from party discipline. However, we also consider it essential that the House of Commons continue to be the pre-eminent chamber in Parliament, so that our system of responsible government can continue to operate effectively. Finally, our overriding concern is to ensure that Senate reform will strengthen the authority of Parliament as a whole to speak and act on behalf of Canadians in all parts of the country.

If these objectives are achieved, we believe that the functioning of our political system would be improved. Provincial governments, which now frequently speak on behalf of the people of their provinces in federal as well as provincial matters, would no longer have to carry that additional load. The excessive political burden now thrust upon federal-provincial conferences and intergovernmental relations would be reduced, because there would be a new forum whose principal role would be to discuss openly

and to reconcile competing regional interests in matters under federal jurisdiction. We do not argue that regional differences would disappear, but we do believe that the system for resolving them would be much improved and that regional tensions would be less troublesome.

CHAPTER 5

The Reform Alternatives

Introduction

In this chapter we review the arguments in favour of the various reform options in the light of the role we propose for the second chamber and the objectives of reform. These options are usually expressed in terms of how senators would be chosen. The four principal options are as follows:

- Reformed appointment — a second chamber whose members would continue to be appointed, but possibly in a different way, and that would undergo various reforms to improve its effectiveness.
- A *Bundesrat* — a council or second chamber whose members would be chosen by the provincial governments and who would vote according to their instructions.
- Indirect election — members of the second chamber would be elected by a two-tier process: that is, they would not be elected by the people of Canada but by MPs or provincial legislators from the different federal or provincial parties.
- Direct election — senators would be elected by the people of Canada.

Before we review the arguments for these reform options we should say something about another possible course of action — the abolition of the Senate without putting anything in its place.

The question of abolishing the Senate

Abolition as an option is not, strictly speaking, covered by the Committee's terms of reference. Very few people who made representations to the Committee advocated abolition. Nor was it the preferred option of the great majority of the various task forces and committees that have given extensive consideration to the role of the Senate in recent years. It is also clear from what we said in Chapter 4 that we believe the Senate should not only be retained but that it has an essential role to play in Canada's

political system. However, abolition has appealed to some Canadians from time to time, and it is the preference of one member of our Committee. It may therefore be useful to set out the arguments for and against abolition.

The arguments put forward by those who favour abolition of the Senate include the following:

- The present Senate is so moribund and adversely regarded that no reform can 'resurrect' it.
- The Senate's legislative review and investigative functions could be carried out by the Commons or by special task forces, thereby saving the cost of a second chamber.
- The present system of appointment contradicts the principle of representation by population in Parliament and consequently harms the democratic process.
- Other changes, such as reform of the Commons or an institutionalized First Ministers Conference, could better achieve the objectives of reform.

The arguments that have been made against abolition are as follows:

- The establishment of the Canadian Senate in 1867, with equal representation of the three regions that existed at that time, was an essential part of the federal bargain. A second chamber representing the regions was considered then, as now, indispensable in a federation.
- A reformed Senate now offers by far the best opportunity to give the people of the less populous provinces a stronger voice in Parliament.
- The Senate has played a useful role in revising legislation and in investigating questions of public policy. Abolition would deprive Parliament of this valuable contribution to its work.

We believe that the arguments for retaining the Senate far outweigh the arguments for abolishing it. It appears to us that some of the priorities of the abolitionists are not the same as ours. For example, some who say that Commons reform is preferable to Senate reform attach high importance to remedying the party imbalance in Commons seats held across the country but little to giving the people of the less populous provinces a stronger voice in Parliament. We believe the latter is essential. We also believe that the Senate is ordinarily better suited than the Commons to carry out legislative review and investigation, partly because its members tend to be less partisan and partly because they have more time to devote to these functions.

Reformed appointment

A large number of witnesses who appeared before the Committee were in favour of retaining the appointment of senators, but also favoured changing the manner or term of appointment, along with other reforms. Many of these witnesses commented favourably on the findings of the Lamontagne Report.

The changes witnesses proposed to the method of appointing senators included the following:

- a fixed term for senators, from 6 to 10 years;
- nomination of half the candidates by provincial governments, or nomination of all of them by a group of reputable citizens in a manner analagous to the system for selecting federal judges; and
- appointment of senators following each federal or provincial election, in a proportion that reflects each party's share of the popular vote.

A number of other reforms would, it was argued, make an appointed Senate more effective and representative. They included the introduction of a suspensive veto which, it was believed, would be used more readily than the Senate's present absolute veto. Witnesses also said that there should be a greater proportion of seats for the western provinces and that more senators should be appointed from among minority groups and native peoples.

Those who advocate retaining the appointment of senators generally do so by arguing that it is a better option than direct election. They say that direct election would endanger the supremacy of the House of Commons and responsible government, whereas an appointed Senate would not compete with the Commons. They believe that an elected Senate would be more partisan and therefore less able to perform the three functions that this Committee has identified as being those that need strengthening — regional representation, legislative review and investigation. They also say that obtaining the necessary consent for constitutional change would involve further constitutional debate and might in any event prove impossible.

Those opposed to a reformed appointment process believe that any change short of direct election would not achieve the objectives of reform. A few go so far as to say it would be better to abolish the Senate than to tinker with the present arrangements. Their principal argument is that only direct election can give senators an adequate mandate to represent the people of the provinces and territories.

Most of the members of the Committee agree that direct election is the best course. However, because it could be some time before the necessary constitutional changes are made to allow direct election, we believe that some of the reforms proposed for an appointed Senate should be implemented immediately. We discuss these reforms in detail in Chapter 7.

A *Bundesrat*

In the late 1970s there were a number of proposals for a second chamber or council composed of delegates of provincial governments who would act on the instructions of those governments. These proposals were inspired by the example of the West German second chamber, the *Bundesrat*.

One proposal envisaged a council composed of provincial delegates, with each province having a number of votes that, as a general principle, varied with (but was not proportionate to) its population. The council would exercise an absolute veto over the use of the so-called federal overriding powers. These powers include the spending power, the now obsolescent power to disallow provincial legislation, and several others. The council would have no role in other federal legislation. It would be a new institution, one that did not necessarily imply the abolition of the Senate.

Other proposals envisaged the combination of a provincial absolute veto on the overriding powers with a suspensive veto on other federal legislation. These proposals implied the replacement of the present Senate with a second chamber along the lines of the West German *Bundesrat*. Provincial governments would therefore represent the regions for purposes of federal legislation. Their delegates would vote under instructions, and each province would have a number of votes that varied with its population, but was not proportionate to it.

Underlying these proposals was the belief that the primary function of the second chamber should be intergovernmental co-ordination. However, most of the proposals envisaged a somewhat one-sided co-ordination, inasmuch as provincial initiatives that affected federal policies and programs would not have been subject to any institutionalized federal veto or input.

In the policy paper *The House of the Federation*, published in August 1978 following the tabling of Bill C-60, the federal government rejected the relevance for Senate reform of the West German experience as well as the notion of a second chamber composed of delegates of provincial governments.

In November 1980, the report of the sub-committee of the Senate Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs (the Lamontagne Report) analysed in depth the arguments for a council composed of provincial delegates as well as the arguments for a *Bundesrat*-type Senate. It rejected both models and concluded that the intergovernmental aspects of the federation should continue to be handled by intergovernmental conferences. Its reasons were as follows:

- A council would give provincial governments a power of disallowance over certain legislation passed by Parliament. Its objectives could be accomplished in a less objectionable way, and without creating a new institution, by giving constitutional recognition to the First Ministers Conference.
- A *Bundesrat*-type second chamber would, in the same manner as a council, subordinate Parliament to the provincial governments: "It would give to the *executive branch* of the provincial order of government suspensive and absolute veto powers over the *legislative branch* of the federal order of government. It would make the federal Parliament a hybrid body amounting to a monstrosity."

The arguments advanced against new institutions based on the *Bundesrat* have clearly had their effect. Some expert witnesses appearing before the Committee admitted that they had changed their minds since first being attracted to the *Bundesrat* model in the late 1970s. Many other witnesses categorically opposed such an institution. A few supported the proposal in the Lamontagne Report for constitutional

recognition of the First Ministers Conference. Very few now argue for a provincial role in federal legislation.

This Committee is unanimous in opposing the creation of a second chamber composed in whole or in part of delegates who would act under provincial government instructions. We feel that regional representation with respect to federal legislation should not be a function of provincial governments. A *Bundesrat* is appropriate for West Germany, where the provinces are heavily involved in administering federal legislation and have relatively little legislative and financial autonomy compared with Canadian provinces. In Canada, such an institution could lead to serious problems for Parliament and the federal system. We can see some merit in institutionalizing the First Ministers Conference, but take no position on it because it is outside our terms of reference.

Indirect election

In 1978 the federal government proposed a system of indirect election in Bill C-60. It explained the reasons for its choice in the paper entitled *The House of the Federation*. The proposal was that half a province's senators should be elected by MPs, with the MPs from each federal party electing a number of senators in proportion to the popular vote received by the party in the province in the most recent federal election; the other half would be elected in a similar manner by the province's legislators, in proportion to the party vote in the most recent provincial election. The result would be that both federal and provincial parties would be represented in the new chamber, and the chances were that no single party would ever have a majority. Bill C-60 proposed that the new second chamber be given a suspensive veto.

It was argued that indirect election would achieve effective representation for the people of the provinces in a way that would not threaten the primacy of the Commons to the extent that direct election might. It was believed that because the chamber was not elected directly, it would not choose continually to frustrate government legislation with its suspensive veto.

The proposals in Bill C-60 received little public support at the time, and the Supreme Court later ruled that the most important of the proposed changes to the Senate could not be implemented by Parliament acting alone.

Only a very few witnesses favoured indirect election. Those who did generally advocated the Bill C-60 model, with minor variations. They believe that indirect election would be more politically effective than a reformed appointed Senate, less potentially dangerous than an elected Senate, and able to meet some of the objectives of a *Bundesrat*.

On the other hand, others argued that indirect election is more like appointment than election, and that senators would have little standing as regional representatives. As a result, indirect election would not add to the political authority of the Senate. It is not improbable that caucuses would choose friends or associates who might not be the best qualified people for the job.

It is also argued that the provincial legislatures should not be involved in federal legislation. Senators chosen by provincial legislatures would be oriented toward matters germane to provincial jurisdiction. They would therefore have a conception of their duties entirely different from what senators elected by MPs would have. Moreover, the Senate would be composed of a political *pot-pourri* with which a government might find it difficult to negotiate productively. The Senate could also become a house of obstruction if the party in office federally held office in few provinces.

The Committee considered these arguments and is persuaded that indirect election would not meet its principal reform objectives, which are to strengthen the Senate's capacity to fulfil the functions of regional representation, legislative review and investigation, and to increase the political authority of Parliament as a whole.

Direct election

A sizable proportion of witnesses, roughly comparable to that advocating reformed appointment, supported direct election of senators by the people of Canada.

A number of arguments are made in favour of direct election. Witnesses emphasized that only direct election would give the Senate substantial political authority. Consequently, if Senate reform is to give the people of the less populous provinces and territories a stronger voice in Parliament, an elected Senate would be the best way to achieve that goal.

Witnesses pointed out that with such a Senate, those who have territorially or culturally based interests in federal legislation and policies would have someone in the nation's capital to express their views in a direct, public and politically effective way — provided senators were not too bound by party discipline. As a result, those interests would no longer have to seek an outlet through provincial governments. That should help to remove an important source of irritation from federal-provincial relations. Inter-regional disputes about federal legislation and policies could be debated and resolved in a national forum rather than at federal-provincial conferences, which sometimes give the public an impression of constant bickering and national disunity.

Those who recommend proportional representation point out that direct election would bring better regional balance to the caucuses of the national parties, thus encouraging greater accommodation of regional views in party policies. A prime minister seeking to construct a regionally balanced cabinet would also have more choice.

Finally, those who support direct election say it works well in Australia which, like Canada, has a parliamentary system in the British tradition and is a federal country; Canada would not be introducing an untried system.

Those who oppose direct election say that elected senators would be bound to feel that they ought to exercise powers equivalent to those of MPs; this would result in a chamber that would compete with the House of Commons and endanger our system of responsible parliamentary government. It would be difficult, perhaps impossible, to

devise an institution that had neither too much nor too little power. If it had too much, the government would, in effect, be responsible to both houses. If it had too little, the new institution would not be taken seriously.

They argue further that it is unlikely that an elected Senate would be non-partisan, given that senators would need party support to get elected. To the extent that senators were bound by party discipline, much of the purpose of Senate reform would be defeated, because the Senate would come to resemble the House of Commons in everything but the distribution of seats. On the other hand, if senators were completely non-partisan, other problems could arise: senators might take too little account of national concerns or trade their support for parochial interests.

Opponents of an elected Senate also argue that such an institution is outside Canadian experience and that the effects of introducing it are unpredictable. They believe that the Australian experience, far from supporting the option of direct election, has revealed serious problems.

Finally, they argue that it will be difficult to get the necessary approval for constitutional amendments, and that the public is weary of constitutional disputes.

Those who favour an elected Senate and those who oppose it both recognize that a good deal would depend on how the institution is designed: the electoral system, the timing of elections, the term of senators, the legislative powers, and the distribution of seats. It seems to us that a major difference between the two sides is that those who favour an elected Senate believe that it is possible to achieve balance between too much and too little power for the Senate, and between too much and too little party influence over senators. Those who oppose an elected Senate doubt that this balance is possible and are opposed to introducing such a change because the outcome is uncertain.

Most members of the Committee consider, however, that the two most likely alternatives to direct election — a reformed appointment process and indirect election — would not give the Senate sufficient political authority; therefore they would not give the people of the less populous provinces a stronger voice or provide effective protection for Canada's French-speaking minority.

We conclude that direct election would best meet the reform objectives we set out in Chapter 4 and that a carefully designed elected Senate would achieve the necessary balance we have described. Our proposed model for an elected Senate, which has the support of most members of the Committee, is described in the next chapter.

An Elected Senate: The Committee's Proposal

Having concluded that an elected Senate would best meet our objectives for reform, the Committee faced a wide range of choices on questions such as the method of election, the distribution of seats among the provinces, and the powers of the Senate. The choices ranged from a Senate with powers equal to those of the House of Commons and with an equal number of seats for each province, to an advisory rather than a legislative body, with a distribution of seats proportionate to the population of each province.

We tried to strike a balance between these extremes. We propose that, in due course, senators be elected for non-renewable nine-year terms by plurality vote in single-member constituencies, in triennial elections separate from Commons elections, and that the Senate have a suspensive veto of 120 sitting days over most bills. The representation of the less populous provinces and of the territories would be increased, bringing the number of seats in the Senate to 144. Legislation of linguistic significance would require a double majority vote. Before describing our proposals in detail, we shall say something about the principles that guided our choice.

It is generally acknowledged that a parliamentary system based on ministerial responsibility has served Canada well and should not be endangered. Such a system clearly works better if the government is responsible to only one house. If the government were responsible to two houses, one of which it did not control, the operations of government could well be paralysed. We have sought to avoid this at all costs. We have attempted therefore to ensure that an elected Senate, while enjoying substantial powers, will not be in a position to contest the ultimate supremacy of the House of Commons.

Another of our major concerns was to ensure that senators have the desired measure of independence. If they are perceived as purely partisan, their credibility as people speaking on behalf of regional interests will be diminished, and we will have failed to meet one of the goals of reform. In deciding on a method of election, on the powers of the Senate, and on the length of a senator's term, we have made choices that should help give senators a certain autonomy.

Finally, given that we believe it is necessary to increase the western provinces' share of seats in the Senate, it follows that the share of other provinces would be reduced. As a result, Canada's francophone community, which is located primarily in Quebec, could feel more vulnerable. We therefore propose a new voting procedure to enable senators representing that community to vote separately on any linguistic proposal of special interest to it.

The components of our model for an elected Senate are described in the pages that follow. For each we list the principal options and explain our choice. We emphasize that the components of our model are interdependent. Considered alone, each has its drawbacks, but taken together we believe they would produce a strong Senate able to represent regional interests without undermining the system of responsible government that we enjoy in this country.

The electoral system

The Committee had to choose between a majority system and proportional representation — that means, in practice, between single- and multi-member constituencies.

Proportional representation is the system used to elect the Australian Senate and most western European legislatures. Essentially, it gives each political party a number of parliamentary seats corresponding roughly to the percentage of votes cast for it. Witnesses advocated two systems of proportional representation: the *single transferable vote* system used in Australia and in Ireland and a *list system* based on the European model. Witnesses advocating proportional representation argued that the present plurality vote system (also called first-past-the-post) has resulted in a lack of regional balance in parliamentary caucuses and that minority parties in each region win few seats, if any. The present system can and does result in one of the major federal parties failing to elect a single member in any given region of Canada, which makes it impossible to constitute a fully representative federal cabinet. Proportional representation, on the other hand, would have enabled the major parties to elect candidates in all regions of the country had it been the system in use at recent elections. Some witnesses also argued that the Senate should have an electoral system different from that of the House of Commons so as to emphasize the distinction between the two houses. Finally, in a system of proportional representation, senators would be elected in constituencies the size of the provinces, and that would add to their prestige.

Opponents of proportional representation argue that if the system were used for Senate elections—and even more, if it were used for elections to the House of Commons—it would facilitate the emergence of purely regional parties. Such a development would undermine the national parties, which help to integrate and soften regional differences. Conflict between purely regional parties could increase regional tensions.

We have been impressed by this argument and have concluded that Senate reform should not stray from its true objective or serve to resolve a representation problem for which the political parties have only themselves to blame. In other words, if parties are incapable of electing members in a particular province, they should pull themselves

together and change their attitudes. The electoral system should not be altered merely to compensate for the weaknesses and strategic errors of political parties. However, we should note that one member of the Committee continues to favour proportional representation.

In addition, it is apparent that electoral systems based on proportional representation are complex. While they are not beyond the comprehension of Canadians, we are concerned about public reaction to an unfamiliar and even confusing electoral system — a system that was used at the provincial level in the cities of Winnipeg, Calgary and Edmonton beginning in the 1920s, but that was abandoned in the 1950s. Moreover, province-wide constituencies would not allow for regional representation within provinces; for example, almost all the senators elected from a province might come from the major urban areas, leaving rural areas unrepresented.

Some people suggested that we recommend the use in single-member constituencies of the alternative vote that is used for the Australian House of Representatives. They argued that such a system gives the voter an opportunity to express a sequence of preferences among the various candidates and political parties. It also results in the election of a candidate who enjoys the support of a majority of the votes cast, although those votes might not be all first preference votes. We considered the implications of using this system. We noted that it was used but subsequently discarded in three Canadian provinces; that if introduced now it would be unfamiliar to Canadian voters; and that experience shows that election results are only marginally different from those under the present system.

By contrast, the Committee found the present single-member plurality system simple and satisfactory. Voters are familiar with the system, having used it for generations to elect representatives to all levels of government, with a few exceptions. We see a real advantage in having the senatorial election system rest on the same principles as those governing election to the House of Commons, so as to avoid confusing voters about the existence within the federal Parliament of two opposing electoral systems. There are other advantages. Having smaller constituencies electing only one senator would facilitate election campaigns. Also, the chances of linguistic and cultural minorities within each region electing one or more of their members would be greater if constituency boundaries were drawn so as to permit such representation. The application of this principle should also facilitate the election of representatives of some of Canada's aboriginal peoples.

One of our major concerns is that the use of lists in large constituencies might increase the control that party headquarters have over candidate selection. The corrective measures suggested to us seemed inadequate. The use of lists could have amounted to nothing more than the veiled appointment of senators by political parties. On the other hand, with smaller single-member constituencies, local party workers would be in a better position to have their views prevail over those of central party authorities. This would meet one of our major objectives — to give senators a broader measure of independence.

We should not conclude these comments on alternative electoral systems without noting that we were urged by a number of witnesses to take a first-hand look at how

proportional representation works in practice for Australian Senate elections. It was argued that if we were to talk on the spot with politicians and others in Australia, the disadvantages we perceive in proportional representation in general, and in the single transferable vote in particular, would not seem so formidable. In any event, the time available to our Committee for its investigations and for essential travel in Canada was not sufficient to allow us to make the trip and to meet even our extended deadline. We do recognize, however, that a comprehensive review of alternative electoral systems for the Canadian Senate should ideally include an on-the-spot examination of the system used in Australia.

Constituency boundaries

While voters in each senatorial constituency would elect only one representative, as is the case in House of Commons elections, we do not believe that constituency boundaries should be determined according to the same principles of population equality. Senators should represent natural, identifiable communities. Although population should be one criterion in determining the boundaries of Senate electoral districts, greater importance should be attached to geographic, community, linguistic and cultural factors than is the case for House of Commons constituencies. In readjusting the federal electoral map, larger discrepancies in the average number of electors could be tolerated than those authorized in the *Electoral Boundaries Readjustment Act*. At present Quebec is divided into 24 senatorial districts, the boundaries of which were delineated in 1856. They no longer have much relation to contemporary realities and should be abolished. New districts would be created in Quebec as in the other provinces. Senate electoral districts, like those of the Commons, should not extend beyond the geographic limits of a province or territory.

It would be necessary periodically to readjust Senate constituency boundaries. Since this task would require political judgement, we propose that independent commissions prepare proposals for constituency boundaries in accordance with criteria specified in the law, but that the final delineation be done by an act of Parliament. Parliament would then have an opportunity to amend the proposals made by the commissions. However, the initial distribution for the first elections to the Senate should be done by a special joint committee of the Senate and the House of Commons.

The senatorial term and the timing of elections

We recognized that in choosing single-member constituencies we had to ensure that the role of elected senators would be quite clearly different from that of members of the House of Commons. Our proposal to restrict senators to a single term of office does this and achieves some other important objectives. If senators are not able to seek re-election they will have more independence of party influence and greater freedom to speak out as regional representatives, they will be less likely to get involved in the kind of constituency duties that would duplicate those of members of the House of Commons, and they would be able to devote most of their energies to sittings of the Senate and its committees.

We realize that senators who serve for a single term would not be obliged to account for their actions to their electors at a subsequent election. But senators, like all elected and even many appointed officials, are accountable in a variety of ways to the people they serve. Quite apart from their own motivation, there are many different social and party pressures on them to do a good job. We believe that these pressures will tend to ensure that senators who are elected for a single term will not abuse the trust of those who vote for them. We acknowledge that if the Senate had as much power as the Commons the question of re-election would assume relatively more importance. With a suspensive veto the accountability problem, while important, is less critical. On balance, therefore, we believe that the advantages of a single term outweigh the disadvantages.

It was difficult to decide how long the single term should be. Most witnesses recommended a term of six years, without any restriction on senators running for a second or subsequent term. This is the arrangement in the United States and Australia. We decided that if candidates were to be restricted to a single term, the term would have to be long enough to attract good candidates. Our preference for nine years is to allow for continuity in the Senate. With senators serving just a single term, it is important that the turnover not be too rapid. For example, if half the senators serving a six-year term were elected every three years, after any given election a maximum of half the senators would have only three years' experience in the chamber. We therefore decided to recommend a nine-year term, with one-third of the senators being elected every three years. The longer term would have the additional advantage of giving senators more independence and enough time for them to learn to be effective in their role as legislators and regional representatives.

Our recommendation to renew part of the Senate every three years follows the system used for the Senates of the United States, Australia and France. Because we would be using single-member constituencies, voters in only one-third of the constituencies in each province would be called to the polls at each triennial election. (For the territories we are recommending a number of seats that would not be divisible by three, so for them there would be special provisions.)

These triennial elections should be held separately from Commons elections and on fixed dates — for example, on the second Monday of March in every third year. A number of witnesses recommended that Commons and Senate elections be held simultaneously, with half the Senate being elected at each Commons election. They pointed out that this would result in fewer elections and could produce a higher voter turnout. One disadvantage of half-Senate elections for our model is that a senator's single term could be too short in that it would be limited to two parliaments; and it could be too long if one-third were elected at each Commons election to sit for three parliaments. But we had other objections. The Senate election campaign would be overshadowed by a simultaneous campaign whose primary object was to elect a government. Also, the power to dissolve Parliament would give the government a certain measure of control over the Senate. We believe that senators would have more independence, and more authority as regional representatives, if their elections were separate. Moreover, separate elections could well increase the chances of candidates without party affiliation running successfully. While affiliation with parties will be natural, it should not be the only way of getting elected.

The power of dissolution enables the Governor General, on the recommendation of the Prime Minister, to cut short the mandate of the House of Commons at any time during the five years following a general election. By virtue of this power, elections to the House of Commons could be timed by the government to coincide with the triennial Senate elections. To prevent this, there should be constitutional safeguards.

Legal provisions governing Senate elections

Legal provisions will be needed governing such matters as who is eligible to vote or to stand as a candidate for election. These provisions should be set out in a new statute designed specifically to govern all aspects of Senate elections, including election expenses. The statute should come into force in advance of the first elections.

The distribution of seats between the provinces and territories

At present, Senate seats are divided according to the principle of four equal geographic regions — Ontario, Quebec, the Western provinces and the Atlantic provinces. The principle of equality is not followed strictly, because the four Atlantic provinces have a total of 30 seats in the Senate, compared with 24 for each of the other regions. Witnesses argued that this division on the basis of four regions is outmoded for the purposes of regional representation, that it should be abolished, and that the distribution of Senate seats should be made solely by allocating seats to each province and territory.

It was also asserted that it makes no sense for a province to have more seats than one with a much larger population, as happens now.

A number of witnesses argued strongly that each province should have equal representation in the Senate. They claimed, in essence, that equality of citizens in the House of Commons must be balanced by provincial equality in the Senate. This is the principle accepted in federations such as the United States, Australia and Switzerland, where all states or cantons have the same number of seats in the second chamber despite considerable population differences. These arguments were pressed most vigorously during our public hearings in the West and in the Atlantic provinces.

We note, however, that in none of these three federations is the imbalance between the constituent units as pronounced as it is in Canada. For example, Canada's largest province, Ontario, has about 36 per cent of the country's population; in the United States, the largest state has only about 10 per cent. In Canada, the application of the equality principle would enable the five least populous provinces — that is, those accounting for 13.4 per cent of the Canadian population — to have a majority in the Senate if they had the support of the territorial representatives, whatever their number. A resident of Prince Edward Island would have as much electoral clout as 70 Ontarians and 50 Quebecers. Such pronounced inequities could jeopardize the institution's credibility. Moreover, if this system were adopted, the only province with a francophone majority would see its relative weight in the Senate, which stood at 33 per cent of the seats in 1867 and today stands at 23 per cent, plummet to less than 10 per cent.

We therefore concluded that, while providing for substantial over-representation of the less populous provinces and territories, we should propose a distribution that reflects the Canadian reality more accurately than simple numerical equality can do. In so doing we drew upon the example of the second chambers of the West German and Indian federations, where the equality principle has been weighted on the basis of the population of each state.

For this reason, most members of the Committee favoured the following distribution: Ontario and Quebec would retain the same number of seats that they have now (24), and the other provinces would be given 12 seats each, with the exception of Prince Edward Island, which would be given 6. Yukon and the Northwest Territories would both have increased representation. This formula would produce a Senate with 144 members. The stronger role envisaged for the Senate both in regional representation and in committee work warrants a significant increase in the number of senators. In some cases our formula would give provinces and territories more senators than MPs. This troubled some members of the Committee, because they believe it could undermine the authority of MPs from those areas. However, most of us believe that an equitable division of Senate seats among provinces and territories is more important.

If our proposed distribution is adopted, it would be necessary to amend section 51A of the *Constitution Act, 1867*, which now provides that a province is always entitled to a number of MPs that is not less than its number of senators. The section should probably be amended to say that the wording should apply only to the number of senators that a province had in 1982. Thus, Prince Edward Island would be guaranteed at least four MPs, but the number would not rise to six when the number of its senators is increased from four to six under our proposed distribution. The accompanying table compares the existing distribution of seats with the proposed distribution.

	Existing Senate	Proposed Senate
Newfoundland	6	12
Prince Edward Island	4	6
Nova Scotia	10	12
New Brunswick	10	12
Quebec	24	24
Ontario	24	24
Manitoba	6	12
Saskatchewan	6	12
Alberta	6	12
British Columbia	6	12
Yukon	1	2
Northwest Territories	1	4
TOTAL	104	144

The Senate's powers

Almost all the witnesses who spoke in favour of an elected Senate recommended that the Senate not be able to overturn a government. We agree fully. In a parliamentary system, a government cannot serve two masters, whose wills might on occasion be diametrically opposed.

A number of witnesses maintained that an elected Senate ought to have the same legislative powers as the House of Commons or, more accurately, that it should continue to have the powers assigned to it by the *Constitution Act, 1867*. The argument was made that two legislative bodies, both elected on the basis of universal suffrage, should be on an equal footing. Doubts were also raised about the quality of the candidates who would want to run for seats in a chamber whose powers were markedly inferior to those of the House of Commons. The result of this line of argument would be a Senate exercising an absolute veto over all legislation voted by the House, with the possible exception of money bills. If there were persistent disagreement between the two chambers, the disputed bill might be left in abeyance, or a joint committee composed of members from each house could try to agree on a mutually satisfactory redrafting. Some people proposed that if the disagreement persisted, a joint session of the two chambers could be held to resolve it by a majority vote; and, if that failed, both houses could be dissolved and an election called.

Thus, if the Senate enjoyed an absolute veto, the parliamentary process would become considerably more unwieldy than if it had just a suspensive veto. The government would have to be responsible to both houses. Double dissolution could mean a proliferation of elections, and the threat of dissolution could become an instrument of government control over senators. But the principal factor in our decision not to accord the Senate an absolute veto was the possibility, if not the probability, of our parliamentary institutions continually becoming deadlocked. The example of the Australian Senate, whose legislative powers are practically equal to those of the lower house, illustrates that this fear is not merely academic.

We therefore decided that it was wiser and more in keeping with the character of parliamentary government to give the Senate the power to delay but not altogether prevent the adoption of measures voted by the House of Commons. The Senate would therefore have a suspensive veto of a maximum of 120 sitting days, divided into two equal periods of 60 days. Supply bills would not be subject to any delay. The mechanism we have in mind would work as follows:

- (a) Bills passed by the House of Commons would be transmitted without delay to the Senate.
- (b) Within the 60 sitting days following the transmission of a bill from the House, the Senate would make a final decision on it, either adopting it, rejecting it, or passing it with amendments. If the Senate had not made a final decision on a bill within the prescribed delay period, the bill could be presented direct to the Governor General for royal assent.
- (c) A bill adopted by the House of Commons and rejected by the Senate could not be presented to the Governor General for assent unless the House of Commons had adopted the bill a second time. That second adoption could not take place unless at least 60 sitting days had elapsed since the Senate rejected the bill.
- (d) If the Senate amended a bill passed by the House of Commons, the amendments would be transmitted to the Commons, which would have to accept or reject the amendments. If accepted, the bill could then be presented immediately to the Governor General for assent; if rejected, the bill could be

presented to the Governor General for assent only after at least 60 sitting days had elapsed since transmission of the Senate amendments to the House. At the end of the 60-day period, the House would again vote on the amendments and on the bill. This rule would also apply to bills on which the House had rejected some Senate amendments while accepting others.

- (e) In computing the 60-day periods referred to above, only days when either House is sitting would be counted.

We decided to use sitting days rather than calendar days to avoid the distortions due to holidays and recesses. In practice, and depending on the time of the year, the maximum length of the delay would be between seven and nine months.

The business of supply has unique importance in our parliamentary tradition. A simple delay in voting the estimates can paralyse public administration for months. We regard this possibility as unacceptable. To give the Senate even a suspensive veto in such a vital area would amount to giving it a disguised power to overturn the government. We therefore propose that the Senate have no power over appropriation bills (including the main, interim and supplementary estimates).

At present, money bills cannot be introduced in the Senate first. We believe this prohibition should be maintained, with exceptions being made for the Senate's own budget and for bills dealing with elections to the Senate and its internal organization. In these three matters, the Senate should have the power of initiative to ensure its independence. For the same reason, it is essential that the Senate have full control over its own budget. Senators would continue to have the power to introduce bills other than money bills.

The double majority

To ensure additional protection for the French language and culture, we accept the argument of a number of witnesses that legislation of linguistic significance should be approved by a double majority in the Senate. Two methods of calculating such a majority were proposed to the Committee. One called for a majority of both francophone and anglophone senators. The other called for an overall majority of all senators that would have to include a majority of the francophone senators.

The second method would, like the first, protect the francophone minority against legislation that they believed threatened them. In addition, it might be easier to get Senate approval of legislation that the francophone minority considered desirable, because the second method would require a larger proportion of anglophone senators — if they were to vote without francophone support — to defeat it than just the simple majority of anglophones required under the first method. Since Senate rejection of such legislation could not be overridden by the Commons, there is an argument for making that rejection by the majority language group more difficult. Because the second method does that, we tend to prefer it.

Such a voting procedure would achieve its purpose only if the Senate veto on these matters were absolute. In other words, a bill or a portion of a bill having linguistic

significance could not become law unless it had been passed by a double majority in the Senate. To identify those bills or parts of bills that should be subject to the double majority, it would be necessary to adopt a workable definition and a procedure for resolving disputes.

We propose that, at the time of swearing in, senators would be asked to declare whether they consider themselves francophone for purposes of the double majority.

Ratification of appointments

We believe that order in council appointments to federal agencies whose decisions have important regional implications should be subject to Senate ratification within a period of perhaps 30 sitting days. If the Senate did not reject an appointment within that period, it would be deemed to have ratified it.

Internal organization of the Senate

Under section 34 of the *Constitution Act, 1867*, the Speaker of the Senate is appointed and removed by the Governor General, on the recommendation of the Prime Minister. The provision, probably modelled on the practice in the British House of Lords, means that the administrative management of the Senate is the responsibility of a person who may not be the choice of the majority of senators. We feel that the independence of the Senate would be increased if it could elect its own Speaker after each triennial election. This would parallel what happens in the legislative assemblies of practically all democratic countries.

The reasons that justify election of the Speaker by senators apply with even greater force to the election of the leaders of the political groups in the Senate. Those responsible for organizing Senate business should not be selected by the party leaders in the Commons. For these reasons, we believe that the government and opposition supporters in the Senate should elect their officers.

We considered the question of whether senators should be eligible for membership in the Cabinet. Some members of the Committee attached importance to the government being able to choose senators as ministers in cases where there are no members of the House of Commons of the government party from a particular province. We feel, however, that appointment of senators to the Cabinet should not be used to overcome the failure of political parties to elect representatives in some provinces. The majority of Committee members also believes that if ministers are drawn from the Senate, cabinet solidarity would prevail over their responsibility as regional representatives. We also consider that the possibility of becoming a minister and the presence of ministers in the Senate would impair the ability of senators to represent effectively the interests of their regions. We conclude therefore that senators should not be eligible for cabinet office or for a position as parliamentary secretary.

The effect of this prohibition would be to make it difficult to introduce and defend government bills in the Senate. We therefore propose — as Senate rules already allow — that ministers appear in the Senate and in its committees to explain and argue for

their legislation. We believe that the rules should allow parliamentary secretaries and departmental officials to appear as well.

Witnesses have suggested that regional caucuses should be created, grouping senators from a given region regardless of their party affiliation, in order to emphasize their role as regional representatives. Such a practice would correspond with the spirit and general intent of our report. It goes without saying that participation in such caucuses should not prevent senators from attending the traditional party caucuses that are an essential part of the parliamentary process. It is there that elected senators would have a significant opportunity to contribute to the formation of party policy. Being elected, senators should have a stronger voice than they have now.

CHAPTER 7

Reforms That Should Be Made Now

We recognize that our proposals for an elected Senate contain some novel features and will require public discussion. As well, putting in place an elected Senate will require constitutional amendment involving the consent of Parliament and of the specified number of legislative assemblies. All this will take time. Meanwhile, certain useful reforms to the present Senate, requiring action only by Parliament or by the Senate itself, should be introduced without delay.

The reforms we have in mind are consistent with — and would pave the way for — the elected Senate we recommend. For example, we propose two important changes that could be implemented right away: a nine-year term for future Senate appointments to replace appointment until age 75; and the more flexible use by the Senate of its present absolute veto in a way that would make it a suspensive veto. These proposals, which parallel two elements of our design for an elected Senate, are explained below.

The reforms we propose in this chapter, if exploited fully, could enable the Senate to be more effective than it is now. We must emphasize, however, that in the opinion of nearly all the members of our Committee, such reforms would fall short of enabling the Senate to fulfil its future role adequately, because only direct election can do that. Nevertheless, in the interval before an elected Senate could be put in place, the operation of the reformed chamber would provide the basis for assessing how much more effective an appointed Senate could be and whether our judgement that direct election is necessary is justified.

We shall describe our proposed reforms under three headings: the selection of senators and their tenure; the powers of the Senate; and the internal organization of the Senate.

The selection of senators and their tenure

Some of the most trenchant criticisms made before our Committee were directed at the present method of choosing senators: appointment by the Governor General on the advice of the Prime Minister. Some witnesses found no fault with appointment as

such, but believed that the present method of appointment invites abuse. While there is broad agreement among the members of our Committee on that point, most of us do not believe that the alternative methods suggested in recent years would bring about any fundamental change. The present method, despite its faults, has resulted in the appointment of many outstanding public figures who have served Canada well. We propose that it be retained until a system of direct election is put in place, but that it be used in a way that befits what we expect will be a more effective second chamber of Parliament.

We believe that our proposed nine-year non-renewable term for future appointments, replacing what is in effect an appointment for life, would in itself have some influence on the kind of people who would be offered and might accept an appointment, and would be more acceptable to the public. This term corresponds to the one we recommend for an elected Senate.

The introduction of a fixed term would require an amendment to the Constitution. However, we understand that a fixed term of nine years would almost certainly not require the use of the general constitutional amending procedure, which involves the provincial legislatures, because it would not affect "the powers of the Senate" or "the method of selecting senators". The amendment would therefore be within the authority of Parliament under section 44 of the *Constitution Act, 1982*. The Supreme Court might hold that a substantially shorter term than nine years would affect the ability of senators to carry out their role of legislative review and would therefore impinge on the powers of the Senate, thus requiring the consent of the provinces. Such, at any rate, is our reading of the Court's judgement in the *Upper House Reference Case* which, while it preceded the recent constitutional amendments in respect of the Senate, may still have some relevance to this matter. A single term of nine years should not present any problem in that regard.

At the time the Committee adopted the report (21 December 1983), out of a total of 104 seats, there were 21 vacancies. The recent practice of leaving seats vacant for a considerable number of years is crippling. The Senate cannot perform the time-consuming legislative review and investigative work through its committees with 20 per cent of its seats vacant. The Senate cannot be expected to function as a forum for voicing regional interests if there are no voices to be heard.

We believe that, as a general rule, vacancies should be filled within six months. We recommend that all the present vacancies be filled, by appointments for fixed terms of nine years, subject to an express understanding that they could be cut short by the introduction of an elected Senate.

The present composition of the Senate does not represent the social and cultural structure of Canada adequately. This is unacceptable. In filling the present vacancies, priority should be given to correcting this deficiency through the appointment of women, members of aboriginal groups, and members of cultural minorities.

The Senate cannot perform in the manner intended by the fathers of Confederation when the balance of representation between political parties diverges as sharply

from current voting patterns as it has in recent years. We urge that new appointments correct this distortion.

We do not suggest any formal consultative procedure for the appointment of future senators, but we believe that such informal consultation with politicians and other community leaders as has been customary in the past should be continued and, preferably, broadened.

The *Constitution Act, 1867* requires that those appointed to the Senate have assets totalling at least \$4,000. The original purpose of this requirement is no longer valid, and the property qualification is now anachronistic. The requirement should be removed by a constitutional amendment under section 44 of the *Constitution Act, 1982*.

Witnesses have pointed out that most of the work of the Senate is carried out by a minority of its present members. It was also suggested that being a senator should be a full-time job. Several witnesses argued that attendance rules and conflict of interest guidelines should be strengthened, and that there should be pension arrangements for senators comparable to those available to other parliamentarians. We see merit in these suggestions and propose that a special committee of the Senate be established to consider the issues and make recommendations. Such recommendations would apply to senators who are appointed. Upon introduction of an elected Senate, the rules and guidelines should be reviewed.

Powers of an appointed Senate

At present, the Senate has powers equivalent to those of the House of Commons, except with regard to money bills and constitutional amendments. Although a money bill can be rejected by the Senate, it cannot be introduced in the Senate. Constitutional amendments require the assent of the House of Commons, but the Senate's assent is not required if the House re-passes the relevant resolution after a lapse of 180 days following its first passage. The Senate therefore has only a suspensive veto over constitutional amendments.

With the exception of constitutional amendments, the Senate's consent is required before any bill, including a money bill, can become law. This requirement is commonly called the Senate's absolute veto. We have already noted that the Senate has been increasingly unwilling to use that veto. Many people have suggested, however, that an appointed Senate would feel less inhibited about using a suspensive veto, and that if it did, senators would be able to play a more important and useful role in their review of legislation emanating from the House of Commons.

We agree that a suspensive veto would be a more suitable instrument in the hands of an appointed Senate than an absolute veto, and would probably be used. We also believe that the availability and occasional use of such a veto would help to facilitate the transition from an appointed Senate to an elected Senate, where a suspensive veto is likely to be used more readily.

The Senate's present absolute veto could not be converted to a suspensive one without a constitutional amendment involving the use of the general amending procedure, because such a change would affect the Senate's powers. However, it has been suggested to us that the Senate, without diminishing its constitutional powers, could adopt a procedure for the more flexible use of its veto, a procedure that would have the effect of making it suspensive.

This procedure could work in the following way. The debate on any bill in the Senate could be adjourned to a subsequent date on the motion of any senator, provided the motion was approved in the debate that followed. Such a procedure is already allowed under the Rules of the Senate. An adjournment of the debate would give notice to the government that the Senate wanted time to negotiate changes to the legislation. If the points at issue were resolved, the bill would be brought back for completion of debate and ultimate disposition. The Senate would, of course, have to approve the bill before it could become law.

This procedure would work best if everyone, in both houses of Parliament, understood the rules: that is, the circumstances in which the procedure would be invoked, the length of the delay for different kinds of bills (if the delay is not to be decided separately for each bill), and other relevant matters. These rules could be incorporated in the existing Rules of the Senate or, with more formality, in a federal statute requiring the consent of both houses. Although a statute would not bind the Senate constitutionally, it would have the advantage of signifying that the procedure laid down was acceptable to both houses.

The use of a suspensive veto would supplement rather than displace what is called the pre-study procedure. Pre-study is a most useful arrangement whereby the Senate can begin its consideration of the subject matter of a bill before it has received third reading in the House of Commons, thereby giving the Senate legislative input without formally amending the bill and without risking confrontation. The Senate achieves this input by communicating its views to the House informally. Pre-study should be continued. Its use with regard to any particular bill could give additional time to resolve differences with the Commons, thus making unnecessary any resort to a suspensive veto. In an elected Senate of the kind we have proposed, pre-study would become even more important because the time for the Senate to dispose of a bill would be limited.

The Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments, in its Fourth Report to Parliament of 1980, recommended that "All subordinate legislation not subject to a statutory affirmative procedure" (that is, not actually affirmed by both Houses before it can come into effect) "be subject to being disallowed on resolution of either House and that the Executive be barred from re-making any statutory instrument so disallowed for a period of six months from its disallowance". The Standing Joint Committee believed that such a procedure, which would require legislation to put it in place, would act as a salutary check on the quantity, complexity and legal effect of regulations and other subordinate legislation.

This recommendation of the Standing Joint Committee was adopted in the Lamontagne Report on Certain Aspects of the Canadian Constitution, 1980, because the new procedure could give the Senate a powerful instrument for protecting the rights

of citizens. Although both houses would have the same powers with respect to subordinate legislation, the Senate, being more independent of the executive, would be more likely to use them. When an elected Senate is established with a suspensive veto, its power to disallow regulations should also be suspensive.

A number of witnesses told us that the Senate could perform a particularly useful role in reviewing subordinate legislation. We are also advised that the Australian Senate has had considerable success in doing this. We concur with the recommendations of the Standing Joint Committee and of the Lamontagne Committee, for the reasons they advanced. As to the reasons advanced by the Lamontagne Committee, we recognize that the Charter of Rights and Freedoms has since been entrenched in the Constitution, but we imagine that from time to time subordinate legislation is likely to contain measures that escape the ambit of the Charter but impinge unnecessarily on the rights of average Canadians.

Internal organization of the Senate

By virtue of the *Constitution Act, 1867* the Speaker of the Senate is selected by the Governor General. It would be more in keeping with a Senate that enjoys some measure of independence for senators to elect their Speaker. This would be consistent with our proposal for an elected Senate. We therefore recommend that the Speaker be elected and that Parliament pass the necessary constitutional amendment to permit this.

It would help to improve the present and future functioning of the Senate, and to prepare it for the changes that will come with election, if senators were given forthwith, both in Ottawa and their home provinces, services and staff comparable to those available to members of the House of Commons.

We have already noted that the Senate's standing and special committees perform a valuable and necessary role in Parliament. Aside from their legislative review function, in recent years they have investigated significant social and economic issues. The Senate should continue to make extensive use of its investigatory power, and it should be assured of the necessary funds for this purpose. If the Senate were to investigate matters that provoke inter-regional controversy, that would be both useful and appropriate for a body whose principal future role should, in our view, be regional representation.

A number of witnesses pointed out that Senate investigative committees could often assume tasks given to royal commissions and other bodies, at less cost and with the additional benefit that standing committees can follow up on the implementation of their recommendations. We urge that consideration be given to using Senate committees wherever possible.

Some witnesses who advocated the establishment in the Senate of cross-party caucuses for each province and territory argued that there was no reason to wait until an elected Senate is put in place. It is our view that attendance of senators at such caucuses would not be inconsistent with their continued participation in traditional party caucuses.

The transition to an elected Senate

The reforms just described are desirable in themselves, and they should help to ease the transition to the elected Senate that we are recommending —one in which senators would have a good measure of independence of party and whose primary function would be regional representation. The nine-year term, the suspensive veto procedure, the review of subordinate legislation, the election of a Speaker, the activity of investigative committees, and the establishment of cross-party regional caucuses should all contribute to the achievement of these longer-range objectives.

Some reforms would have to be deferred until senators are elected, either because they are more appropriate for an elected Senate, or because they would require the use of the general constitutional amending procedure and could not therefore be implemented quickly. These include a redistribution of what will be a larger number of Senate seats among Canada's provinces and territories, the introduction of a double majority voting procedure for bills of linguistic significance, Senate confirmation of certain federal appointments, the election by the Senate of its own house leaders, and an arrangement to give the Senate control over its own budget.

One important issue remains. How should elected senators replace the senators who have already been appointed until age 75 or for life, and how should the government discharge its obligation to those senators who have to retire?

The constitutional commitment by the government to those senators appointed for life or until age 75 is undisputed. Clearly, any senator who is obliged to resign before the end of his or her term is entitled to appropriate compensation. If, under a phasing-in arrangement, a question arises as to which senators are retired first, every effort should be made to take account of the preferences of individual senators, and the same terms should apply to all.

With regard to the transition to an elected Senate, there are, broadly speaking, two alternatives. All appointed senators could be retired together; or elected senators could be phased in, in three groups, with the result that, for a period of six years, appointed senators and elected senators would serve together.

Under the first alternative, all appointed senators would be retired together, with appropriate pension arrangements. Senate elections would be held in all constituencies to return a full complement of elected senators; but one-third of the initial group of senators from each province would serve for three years, one-third for six years, and one-third for nine years. There would be a special arrangement for the territories, where the number of Senate seats would not be divisible by three.

Under the second alternative, only one-third of the senators for each province would be elected at the first senatorial election. The choice of which constituencies would elect senators at the first, second and third Senate elections would be made by the body entrusted with drawing the constituency boundaries. A sufficient number of appointed senators would be retired, or vacancies would be left unfilled, to make way for the elected senators who would assume office at each election.

If there were 144 seats in the new elected Senate, as we recommend, this phasing in of elected senators would require the removal of fewer appointed senators in the early stages than if there were fewer seats. This figure of 144 is 40 more than the present number of seats, so that only 8 vacancies would be required to make way for the 48 senators who would join the Senate after the first election. These vacancies could arise through natural attrition, or by shortening the nine-year term of some new appointments. For the second election, three years later, 48 vacancies would be required, and a further 48 would be needed six years after the date of the first election. In the event that there were too many vacancies, we favour short-term appointments to fill them. Those appointed would not be eligible for subsequent election to the Senate.

We see some advantage in the second of the two alternatives — the phasing in of direct elections. We believe that the Senate could benefit considerably during the transition period from having a number of members who had already served for some time and who could continue to bring their experience to the chamber's deliberations.

The question may be asked: if a system of direct election is not established, should the term of those senators who have already been appointed for life or to age 75 be shortened? We believe that this question should be addressed if and when it becomes clear that an elected Senate is unlikely to be put in place. It may, however, be noted that the turnover of membership in the Senate has been fairly rapid. From 1970 to 1980, for example, 59 per cent of the seats in the Senate became vacant. This would suggest that not many years would elapse before most senators had been appointed for nine-year terms.

APPENDIX A

Orders of Reference

Order of Reference from the Senate

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, December 8, 1983:

"With leave of the Senate,
The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Langlois:

That a Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons be appointed to consider and report upon ways by which the Senate of Canada could be reformed in order to strengthen its role in representing people from all regions of Canada and to enhance the authority of Parliament to speak and act on behalf of Canadians in all parts of the country;

That the Committee include in its final report recommendations concerning the method of selection, powers, length of term for Senators, distribution of seats and other matters that the Committee considers relevant to the reform of the Senate;

That the following Senators be appointed to act on behalf of the Senate on the said Special Joint Committee, namely, the Honourable Senators Asselin, Doody, Leblanc, Le Moyne, Lewis, Lucier, Molgat and Tremblay;

That the Committee have power to appoint, from among its members, such sub-committees as it may deem advisable or necessary;

That the Committee have power to sit during sittings and adjournments of the Senate;

That the Committee have power to report from time to time, to send for persons, papers and records, and to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee;

That the papers and evidence received and taken on the subject and the work accomplished during the First Session of the Thirty-second Parliament be referred to the Committee;

That the Committee have power to adjourn from place to place within Canada;

That the quorum of the Committee be 10 members, whenever a vote, resolution or other decision is taken, so long as both Houses are represented and that the Joint Committee be authorized to hold meetings, to receive evidence and authorize the printing thereof, whenever 5 members are present, so long as both Houses are represented;

That the Committee be empowered to retain the services of professional, clerical and stenographic staff as deemed advisable by the Joint Chairmen;

That the Committee present its final report no later than January 31, 1984; and

That a Message be sent to the House of Commons requesting that House to unite with this House for the above purpose and to select, if the House of Commons deems advisable, members to act on the proposed Special Joint Committee.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative, on division."

Charles A. Lussier
The Clerk of the Senate

Order of Reference from the House of Commons

Tuesday, December 13, 1983

Ordered.—That the House of Commons do unite with the Senate in the appointment of a Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons to consider and report upon ways by which the Senate of Canada could be reformed in order to strengthen its role in representing people from all regions of Canada and to enhance the authority of Parliament to speak and act on behalf of Canadians in all parts of the country.

That the Committee include in its final report recommendations concerning the method of selection, powers, length of term for Senators, distribution of seats and other matters that the Committee considers relevant to the reform of the Senate;

That the Members of the House of Commons to act on behalf of the House as members of the said Committee be Mr. Comtois, Mr. Cosgrove, Mr. Crosby (Halifax West), Mr. Gourde (Lévis), Mr. Harquail, Mr. Jarvis, Mr. Murphy, Mr. Portelance, Mr. Roy and Mr. Thacker;

That the Committee have power to appoint, from among its members, such sub-committees as it may deem advisable or necessary;

That the Committee have power to sit during sittings and adjournments of the House;

That the Committee have power to report from time to time, to send for persons, papers and records, and to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee;

That the Committee have power to adjourn from place to place within Canada;

That a quorum of the Committee be 10 members, whenever a vote, resolution or other decision is taken, so long as both Houses are represented and that the Committee be authorized to hold meetings, to receive evidence and authorize the printing thereof, whenever 5 members are present, so long as both Houses are represented;

That the Committee be empowered to retain the services of professional, clerical and stenographic staff as deemed advisable by the Joint Chairmen and that for these purposes the Committee be deemed never to have ceased to exist;

That the Committee present its final report no later than January 31, 1984;

That the evidence adduced by the Committee in the first session of the present Parliament be referred to the Committee; and

That a Message be sent to the Senate to inform that House accordingly.

ATTEST

C. B. KOESTER
The Clerk of the House of Commons

APPENDIX B

Committee Witnesses

Witnesses who appeared before the Committee are listed in alphabetical order. The issue number of the Minutes of Proceedings and Evidence is indicated in parentheses.

**ALBERTA CHAMBER OF COMMERCE AND
EDMONTON CHAMBER OF COMMERCE (Issue 17)**
Day, Brigham, General Manager, Alberta Chamber of Commerce
George, E.A., President, Edmonton Chamber of Commerce
McKillop, D.L., Alberta Chamber of Commerce
Lock, G.S.L., Edmonton Chamber of Commerce

ALLMAND, Hon. Warren, P.C., M.P. (Issue 3)

ARMSTRONG, Kay (Issue 26)

**ASSOCIATION OF METIS AND NON-STATUS INDIANS
OF SASKATCHEWAN (Issue 25)**
Sinclair, Jim, President
Durocher, Jim, Provincial Treasurer

BEAUDOIN, Gérald, Professor, University of Ottawa (Issue 11)

BELL, Hon. Senator Ann Elizabeth (Issue 30)

BENTON, S.B., Professor, University of New Brunswick (Issue 16)

BERNARD, André, Professor, Université du Québec à Montréal (Issue 1)

BIRD, Hon. Florence (Issue 2)

BLAKENEY, Hon. Allan, P.C., Leader of the Official Opposition, Saskatchewan (Issue 25)

BOLTON, Ken (Issue 17)

BOSA, Hon. Senator Peter (Issue 9)

BOSWELL, Peter G., Professor, Memorial University (Issue 15)

BRAID, Don (Issue 17)

BROWN, Harold (Issue 24)

BROWNE, Hon. William, J., P.C. (Issue 15)

BRUSHETT, Sam (Issue 13)

BUCKWOLD, Hon. Senator Sidney (Issue 4)

BURNS, R.M., Professor, Queen's University (Issue 7)

BUSINESS COUNCIL ON NATIONAL ISSUES (Issue 29)

d'Aquino, Thomas, President

Heffernan, Jerry, Chairman, Task Force on Government Organization

CANADA WEST FOUNDATION (Issue 17)
McCormick, Peter

CANADIAN BAR ASSOCIATION (Issue 21)
McKercher, Robert H., National President Elect
Blond, Les, Chairman, Special Committee on Senate Reform
MacPherson, James, Member of the Special Committee on Senate Reform

CANADIAN INSTITUTE OF STRATEGIC STUDIES (Issue 12)
Bell, George, President

CANADIAN POLISH CONGRESS (Issue 12)
Malicki, Mark, Vice-President
Gertler, Wladyslaw, Chairman
Kogler, Rudolf, Vice-President

CAPON, Paul (Issue 17)

CARREL, André Jean (Issue 19)

COMMUNIST PARTY OF CANADA (Issue 12)
Kashtan, William, Leader
Doig, Mel, Member of the Central Executive Committee

**COUNCIL OF NATIONAL ETHNOCULTURAL ORGANIZATIONS
OF CANADA (Issue 12)**
Leone, Laureano, President
Parekh, Navin, First Vice-President
Krombergs, Talivaldis, Second Vice-President

CRÊTE, Jean, Professor, Université Laval (Issue 10)

CULP, Ted W. (Issue 12)

DAY, John Patrick (Issue 17)

DION, Léon, Professor, Université Laval (Issues 7 and 28)

DOBELL, W.M., Professor, University of Western Ontario (Issue 12)

DONAHOE, Hon. Senator Richard (Issue 13)

DUDA, Michael (Issue 12)

**ELTON, David, Professor, University of Lethbridge and President, Canada West
Foundation (Issue 4)**

FÉDÉRATION DES FRANCOPHONES HORS QUÉBEC INC. (Issue 20)
Létourneau, Léo, President
Lafontaine, Jean-Bernard, Director General
Archibald, Clinton, Advisor

FORSEY, Hon. Eugene (Issue 3)

FORTIN, Ghislain (Issue 27)

FRITH, Hon. Senator Royce (Issue 1)

GODFREY, Hon. Senator John (Issue 31)

GOVERNMENT OF NEW BRUNSWICK (Issue 16)
Hatfield, Hon. Richard, Premier

GOVERNMENT OF THE NORTHWEST TERRITORIES (Issue 18)
Braden, Hon. George, Leader of the Elected Executive
Lal, Stien K., Deputy Minister, Justice and Public Services

GOVERNMENT OF PRINCE EDWARD ISLAND (Issue 14)
Lee, Hon. James, Premier
McMahon, Hon. George, Minister of Justice and of Labour

HAMMING, Anco (Issue 14)

HICKS, Hon. Senator Henry (Issue 4)

HODGINS, Barbara (Issue 17)

HOYT, John (Issue 19)

HUMAN RIGHTS INSTITUTE OF CANADA (Issue 30)
 Ritchie, Marguerite, President
 Nixon, Mary-Anne, Legal Consultant
 Nickson, May, Member

INA FINANCIAL SERVICES, INC. (Issue 12)
 Baptista, Joe

INNES, David (Issue 12)

INUIT COMMITTEE ON NATIONAL ISSUES (Issue 31)
 Tagoona, Eric, Chief Negotiator
 Amagoalik, John, Co-Chairman
 Simon, Mary, President, Makivik Corporation
 Gordon, Mark, First Vice-President, Makivik Corporation

IRVINE, William, Professor, Queen's University (Issue 8)

IWANUS, Jaroslaw (Issue 24)

JACKSON, Robert, Professor, Carleton University (Issue 9)

KALAYAR, Chaitanya Keshavrao (Issues 12 and 31)

KEYES, Thomas E. (Issue 25)

LANDES, Ronald G., Professor, Saint Mary's University (Issue 13)

LANG, Hon. Senator Daniel (Issue 20)

LAROCHELLE, A. (Issue 12)

LEBSON, Howard, Professor, University of Regina (Issue 25)

LEMIEUX, Vincent, Professor, Université Laval (Issue 27)

LIBERAL PARTY OF CANADA IN ALBERTA (Issue 17)
 Russell, R.A., President
 McKercher, Brian, Member of the Policy Committee

LINGEMAN, Daniel (Issue 13)

LOUIS RIEL METIS ASSOCIATION OF BRITISH COLUMBIA (Issue 26)
 House, Fred, President
 Story, Fred, British Columbia Technician of Metis National Council

MACGUIGAN, Hon. Mark, P.C., Minister of Justice (Issues 6 and 10)

MAINE, Frank (Issue 12)

MANITOBA BAR ASSOCIATION (Issue 23)
 Nerbas, Grant, Chairman
 Cantlie, Ron
 Lamont, John
 Square, Brian
 Matas, David

MCILRAITH, Hon. Senator George J., P.C., (Issue 7)

MCNEIL, M.H. (Issue 16)

MCVICAR, J.S. (Issue 26)

MCWHINNEY, Edward, Professor, Simon Fraser University (Issue 6)

MEISEL, John (Issue 10)

METIS ASSOCIATION OF ALBERTA (Issue 17)
 Sinclair, Sam, President
 Haineault, Bill, Constitutional Coordinator

METIS NATIONAL COUNCIL (Issue 22)
 Guiboche, Ferdinand, Chairman, Constitution Committee,
 Manitoba Metis Federation
 Sinclair, Jim, President, Association of Metis and Non-Status Indians
 of Saskatchewan
 Sinclair, Sam, President, Metis Association of Alberta

NATIVE COUNCIL OF CANADA (Issue 20)
 Braybro, Louis, President
 Gould, Gary, Chairman of the Constitution Committee

NEARY, Stephen, Leader of the Opposition, Newfoundland (Issue 15)

NEIMAN, Hon. Senator Joan (Issue 11)

**NEW BRUNSWICK ASSOCIATION OF METIS AND
 NON-STATUS INDIANS (Issue 16)**
 Gould, Gary, President

NOTLEY, Grant, Leader of the Official Opposition, Alberta (Issue 17)

NOVA SCOTIA LIBERAL ASSOCIATION (Issue 13)
 Moore, Wilfred

OLSON, Hon. Senator H.A., P.C., (Issue 30)

OSLER, Edmund B. (Issue 23)

PANJABI LITERARY SOCIETY (Issue 12)
 Gill, T.S.

PATERSON, Don (Issue 17)

PATTERSON, Stanley R. (Issue 12)

PELLETIER, Réjean, Professor, Université Laval (Issue 27)

PERRAULT, Hon. Senator Ray, P.C., (Issue 31)

PETERSON, David, Leader of the Official Opposition, Ontario (Issue 12)

PITFIELD, Hon. Senator Michael (Issues 30 and 31)

RAE, Bob, Leader of the New Democratic Party of Ontario (Issue 12)

REDMAN, B.A. (Issue 13)

RÉMILLARD, Gil, Professor, Université Laval (Issue 6)

ROBLIN, Hon. Senator Duff, P.C., (Issue 24)

RUSSELL, Peter, Professor, University of Toronto (Issue 3)

SCHUMIATCHER, M.C. (Issue 25)

SIMEON, Richard, Professor, Queen's University (Issue 4)

SMILEY, Donald, Professor, York University (Issue 30)

SMITH, Jennifer, Professor, Dalhousie University (Issue 13)

SOCIÉTÉ SAINT-THOMAS D'AQUIN (Issue 14)
 Bernard, Alcide
 Doiron, Jean

SOUTHWOOD, Thomas (Issue 26)

SPAFFORD, Duff, Professor, University of Saskatchewan (Issue 25)

STANFIELD, Hon. Robert L., P.C. (Issue 7)

STEPSURE ASSOCIATES AND BUSINESS INFORMATION GROUP (Issue 12)
 Gerol, Basil
 Richard, Mike

STEVENS, Johannes (Issue 12)

**STEVENSON, Garth, Member, Constitutional Policy Committee,
 Alberta N.D.P. (Issue 17)**

TAYLOR, Nick, Leader of the Liberal Party of Alberta (Issue 17)

THÉRIAULT, Hon. Senator L. Norbert (Issue 16)

UNIVERSITY OF OTTAWA (Issue 31)
 Gaboury, Jean-Pierre, Professor
 Charron, Lucie, Student
 Dubé, Roxanne, Student
 Larue, Stéphane, Student
 Roy, Alain, Student
 Morin, Julie, Teaching Assistant

UNIVERSITY OF VICTORIA (Issue 26)

Blais, Darren, Student
Henderson, Timothy D., Student
Forest, David, Student
Gartshore, David, Student

VAN ROGGEN, Hon. Senator George (Issue 30)

VELSHI, Murad (Issue 12)

WABISCA, Dorothy (Issue 19)

WESTERN CANADA CONCEPT PARTY OF ALBERTA (Issue 17)

Marshall, F.C., Acting President
Hurst, Lorne, Member

WHITEHORSE CHAMBER OF COMMERCE (Issue 19)

Duncan, Patricia

WHYARD, Flo (Issue 19)

WRIGHT, C.P. (Issue 13)

YURKO, William J., M.P. (Issue 5)

APPENDIX C

Submissions Received

The Committee received written material (articles, briefs, reports or letters) from the following groups and individuals:

ACLAND, Peter	Burnaby	British Columbia
AFRO-ASIAN FOUNDATION OF CANADA	Montreal	Quebec
ALAYAI, Repa Krishna	Toronto	Ontario
ALBERTA CHAMBER OF COMMERCE	Edmonton	Alberta
ALBERTA, Government of	Edmonton	Alberta
ALLMAND, Warren, P.C., M.P.	Ottawa	Ontario
ARKELIAN, A.J.	Oshawa	Ontario
ASSEMBLY OF FIRST NATIONS	Ottawa	Ontario
ASSOCIATION OF METIS AND NON-STATUS INDIANS OF SASKATCHEWAN	Regina	Saskatchewan
BANKS, Margaret A.	London	Ontario
BANWELL, F.D.	Vancouver	British Columbia
BASTIEN, William F.	Toronto	Ontario
BAUGH, David J.	Toronto	Ontario
BEAUDOIN, Gérald	Ottawa	Ontario
BECK, Gerry	Edmonton	Alberta
BENTON, S.B.	Fredericton	New Brunswick
BERNARD, André	Montreal	Quebec
BLAKENEY, Allan, M.L.A.	Regina	Saskatchewan
BLOUIN, George	Saskatoon	Saskatchewan
BOLAND, Frank	North Bay	Ontario
BOOTH, William	Cobourg	Ontario
BOSA, Peter, Senator	Toronto	Ontario
BOSWELL, Peter	St. John's	Newfoundland
BOW, Eric C.	Toronto	Ontario
BRAID, Don	Edmonton	Alberta
ERAUN, Kenneth N.	Kanata	Ontario
BRITISH COLUMBIA, Government of	Victoria	British Columbia
BROOKER, Elmer	Edmonton	Alberta
BROWN, Stu	Annapolis Royal	Nova Scotia

BUCKWOLD, Sidney, Senator	Saskatoon	Saskatchewan
BURNS, R.M.	Victoria	British Columbia
BURRI, Jean-Pierre	Montreal	Quebec
BURTON, Phillip J.	Calgary	Alberta
BUSER, Frederick	Ottawa	Ontario
BUSINESS COUNCIL ON NATIONAL ISSUES	Ottawa	Ontario
CALGARY SOUTH LIBERAL ASSOCIATION	Calgary	Alberta
CANADA WEST FOUNDATION	Edmonton	Alberta
CANADIAN BAR ASSOCIATION	Ottawa	Ontario
CANADIAN MULTICULTURALISM COUNCIL	Ottawa	Ontario
CANADIAN POLISH CONGRESS	Toronto	Ontario
CAPON, Paul	Thunder Bay	Ontario
CARREL, André Jean	Whitehorse	Yukon
CARVER, Horace, M.L.A.	Charlottetown	Prince Edward Island
CASEY, Brian	Toronto	Ontario
CENTRAL INTERIOR TRIBAL COUNCILS	Kamloops	British Columbia
CHEMICAL INSTITUTE OF CANADA	Guelph	Ontario
CITARELLA, Rino	Toronto	Ontario
CLAGUE, Robert E.	Winnipeg	Manitoba
CLIFTON, N. Roy	Richmond Hill	Ontario
CLYNE, J.V.	Vancouver	British Columbia
COMMUNIST PARTY OF CANADA	Toronto	Ontario
COUNCIL FOR CANADIAN UNITY	Montreal	Quebec
COUNCIL OF ETHNOCULTURAL ORGANIZATIONS OF CANADA	Toronto	Ontario
CRÊTE, Jean	Quebec	Quebec
D'AUGEROT-AREND, Sylvie	Toronto	Ontario
DAY, John Patrick	Edmonton	Alberta
DAVIES, Keith	Metcalfe	Ontario
DÉCARY, Robert	Hull	Québec
DILTZ, C.H.	Uxbridge	Ontario
DION, Léon	Quebec	Quebec
DOBELL, W.M.	London	Ontario
DONAHOE, Marie	Charlottetown	Prince Edward Island
DONNELLY, Peter	Victoria	British Columbia
DUDA, Michael	Toronto	Ontario
DULMAGE, Isabelle	Surrey	British Columbia
DUSANJ, John H.S.	Vancouver	British Columbia
DVORAK, Allan	Scarborough	Ontario
ELTON, David	Calgary	Alberta
EVANS, Violet	Saskatoon	Saskatchewan
FÉDÉRATION DES FRANCOPHONES HORS QUÉBEC INC.	Ottawa	Ontario
FILSON, D.G.	Scarborough	Ontario
FISHER, F.H.	Medicine Hat	Alberta
FISHER, John I.	North Battleford	Saskatchewan
FLEMING, Bill	Toronto	Ontario
FLUKE, John	Thessalon	Ontario

FONTAINE, Alain	Cap-de-la-Madelaine	Quebec
FOOKS, John	Windsor	Ontario
FORD, Michael	Edmonton	Alberta
FORSEY, Eugene	Ottawa	Ontario
FORTIN, Ghislain	Quebec	Quebec
FRITH, Royce, Senator	Perth	Ontario
GALLAGHER, J.P.	Calgary	Alberta
GALLIGAN, Brian	Tasmania	Australia
GELLER, Vincent	Toronto	Ontario
GEORGAS, Sherry	Burlington	Ontario
GEROL, Basil	Toronto	Ontario
GIBBINS, Roger	Calgary	Alberta
GILL, Tarlochan S.	Toronto	Ontario
GINOU, Alex	Agincourt	Ontario
GIORDANO, George	Toronto	Ontario
GODFREY, John, Senator	Toronto	Ontario
GOETZ, David S.	Brampton	Ontario
GOLLNER, J.	Nepean	Ontario
GREEN PARTY OF ONTARIO	Hawkesbury	Ontario
GROLLE, E. Hendrik	Regina	Saskatchewan
GUTOWSKI, F.G.	Calgary	Alberta
HAIASZ, Stanley, Senator	Toronto	Ontario
HALEY, Richard	Pickering	Ontario
HAMMING, Anco	Cornwall	Prince Edward Island
HANNEN, P.D.	Montreal	Quebec
HATFIELD, H.R.	Penticton	British Columbia
HAZLEY, Gail A.	St. Catherines	Ontario
HERBERT, Hal, M.P.	Vaudreuil	Quebec
HICKS, Henry, Senator	Halifax	Nova Scotia
HITTRICH, Jack J.	Vancouver	British Columbia
HODGINS, Barbara	Calgary	Alberta
HOFF, M.	Calgary	Alberta
HOTZ, M.C.B.	Ottawa	Ontario
HUDSON, T.B.	Calgary	Alberta
HUGHES, Ken	Calgary	Alberta
HULL, W.H.N.	St. Catharines	Ontario
HUMAN RIGHTS INSTITUTE OF CANADA	Ottawa	Ontario
INA FINANCIAL SERVICES, INC.	Toronto	Ontario
INFOMARKETING LTD.	Halifax	Nova Scotia
INNES, David C.	Agincourt	Ontario
INUIT COMMITTEE ON NATIONAL ISSUES	Ottawa	Ontario
IRVINE, William	Kingston	Ontario
IWANUS, Jaroslaw	Winnipeg	Manitoba
JACKSON, Robert	Ottawa	Ontario
JAMIESON, Ronald A.	Willowdale	Ontario
JOHNSON, J. Dalziel	St. Thomas	Ontario
KALEVAR, Chaitanya K.	Toronto	Ontario
KEYES, Thomas E.	Regina	Saskatchewan
KILGOUR, D. Marc	Waterloo	Ontario
KITCHENER CHAMBER OF COMMERCE	Kitchener	Ontario
KOREY, George	Toronto	Ontario
KWAVNICK, David	Ottawa	Ontario
LACHANCE, Claude-André, M.P.	Rosemont	Quebec

LAFOND, Paul, Senator	Hull	Quebec
LANDES, Ronald	Halifax	Nova Scotia
LANG, Daniel, Senator	Toronto	Ontario
LAPOINTE, Malcolm	Toronto	Ontario
LAROCHELLE, A.	Toronto	Ontario
LEESON, Howard	Southey	Saskatchewan
LEMIEUX, Vincent	Quebec	Quebec
LETHBRIDGE FOOTHILLS		
LIBERAL ASSOCIATION	Lethbridge	Alberta
LEVESQUE, Terrence J.	Waterloo	Ontario
LIBERAL PARTY OF CANADA		
IN ALBERTA	Edmonton	Alberta
LISTER, Rota	Waterloo	Ontario
LIVERMORE, Ian	Calgary	Alberta
LONG, J.	Toronto	Ontario
LOUIS RIEL METIS		
ASSOCIATION OF		
BRITISH COLUMBIA	Victoria	British Columbia
LOVELL, W. Lawrence	Orangeville	Ontario
LUSSIER, Michel	Montreal	Quebec
LUTTON, Lois	Saint John	New Brunswick
LYON, Vaughan	Peterborough	Ontario
LYTTLE, R. Orville	Clearbrook	British Columbia
MACGUIGAN, Hon. Mark, P.C.,		
M.P., Minister of Justice	Ottawa	Ontario
MACKINNON, Frank	Calgary	Alberta
MADDEN, Wayne	Fort McMurray	Alberta
MAINE, Frank	Guelph	Ontario
MAINS, Geoff	Vancouver	British Columbia
MALLORY, J.R.	Montreal	Quebec
MANITOBA, Government of	Winnipeg	Manitoba
MANITOBA BAR ASSOCIATION	Winnipeg	Manitoba
MANNING, Ernest, P.C.	Edmonton	Alberta
MARSHALL, Jack, Senator	Cornerbrook	Newfoundland
MARSHALL, Terrance	Ancaster	Ontario
MASON, M. Stephanie	Toronto	Ontario
MAYES, Brian	Winnipeg	Manitoba
MCCORMICK, Peter	Calgary	Alberta
MCGOWAN, John	Richmond	British Columbia
MCMANUS, O.R.	Sydney	Nova Scotia
MCVICAR, J. Stanley	Richmond	British Columbia
MCWHINNEY, Edward	Burnaby	British Columbia
METIS ASSOCIATION		
OF ALBERTA	Edmonton	Alberta
METIS NATIONAL COUNCIL	Ottawa	Ontario
MEYER, Jack Lazar	Calgary	Alberta
MITCHELL, John	Dollard des	
	Ormeaux	Quebec
MITTON, Susan	Oshawa	Ontario
MOONEY, Monica	Saint John	New Brunswick
MOORE, Wilfred	Halifax	Nova Scotia
MORISON, James	Calgary	Alberta
MURRAY, David	Burnaby	British Columbia
NADLER, Joseph	Montreal	Quebec
NATIVE COUNCIL		
OF CANADA	Ottawa	Ontario
NEARY, Stephen, M.L.A.	St. John's	Newfoundland

**NEW BRUNSWICK
ASSOCIATION OF METIS AND
NON-STATUS INDIANS
NORTHWEST TERRITORIES,**

Government of
NOTLEY, Grant, M.L.A.
NOWAK, W.S.W.
NOWLAN, Pat, M.P.
OLSON, (Bud) H.A., P.C., Senator

**ONTARIO, Government of
ONTARIO PROGRESSIVE
CONSERVATIVE YOUTH
ASSOCIATION**

OSLER, Edmund
PAHL, Daniel R.
PATTERSON, S.R.
PEEVER, Donald
PELLETIER, Réjean
PENIKETT, Tony, M.L.A.
PETERSON, David, M.P.P.
PETTICK, Joseph
PIDDISI, Frank Peter
PITFIELD, P.M., Senator
PONCELET, M.
POOLE, David A.

PRINCE EDWARD ISLAND,

Government of
PRIOR, John G.
QUITTNER, Joe
RAE, Bob, M.P.P.
RAMAUTARSINGH, Tom
RAY, A.K.
RÉMILLARD, Gil
RICHARD, Mike
ROBB, Michael
ROBERGE, P.
ROBERTS, Stan
ROBERTSON, Gordon
ROBINSON-KEYS, Christopher
ROBLIN, Duff, P.C., Senator
ROSARIO, Edgar
ROSS, Gordon
ROWAN, Marc
RUBIDGE, Gregory
RUDNYCKYJ, J.B.
RUSSELL, Peter
RUSSO, C.

SASKATCHEWAN,

Government of
SCHROEDER, B.A.
SÉNÉCAL, Lior
SETO, David
SHAINHOUSE, J. Zev
SHERIDAN, Michael
SMALL, George and Lorraine
SMILEY, Don

Fredericton

Yellowknife
Edmonton
Paradise
Wolfville
Ottawa
Toronto

Toronto
Winnipeg
Edmonton
Unionville
Pembroke
Quebec
Whitehorse
Toronto
Regina
Toronto
Ottawa
Ottawa
Edmonton

Charlottetown
Vernon
Toronto
Toronto
Georgetown
Gloucester
Quebec
Toronto
Hay River
Edmonton
Vancouver
Ottawa
Burlington
Winnipeg
Vancouver
Halifax
Fort McMurray
St. Clair Beach
Montreal
Toronto
Toronto

Regina
High River
Montreal
Chicoutimi
Scarborough
Hamilton
Merville
Toronto

New Brunswick

Northwest Territories
Alberta
Newfoundland
Nova Scotia
Ontario
Ontario

Ontario
Manitoba
Alberta
Ontario
Ontario
Quebec
Yukon
Ontario
Saskatchewan
Ontario
Ontario
Ontario
Alberta

Prince Edward Island
British Columbia
Ontario
Ontario
Ontario
Ontario
Quebec
Ontario
Northwest Territories
Alberta
British Columbia
Ontario
Ontario
Manitoba
British Columbia
Nova Scotia
Alberta
Ontario
Quebec
Ontario
Ontario

Saskatchewan
Alberta
Quebec
Quebec
Ontario
Ontario
British Columbia
Ontario

SMITH, Colin Henderson	Vancouver	British Columbia
SMITH, Jennifer	Halifax	Nova Scotia
SMITH, Jerry	Medicine Hat	Alberta
SMITH, William	Winnipeg	Manitoba
SMITHS FALLS DISTRICT COLLEGIATE INSTITUTE	Smith Falls	Ontario
SMYTHE, John W.C.	Lloydminster	Alberta
SOCIÉTÉ SAINT-THOMAS D'AQUIN	Summerside	Prince Edward Island
SOLLOSY, Albert	Plunkett	Saskatchewan
SOUTHWOOD, Thomas	Victoria	British Columbia
SPAFFORD, Duff	Regina	Saskatchewan
STEIN, Brian	Edmonton	Alberta
STEIN, Carol	Calgary	Alberta
STEIN, Patrick	Calgary	Alberta
STENDEBACH, Jim	Lethbridge	Alberta
STEVENS, Johannes	Oakville	Ontario
SUTHERLAND, Toni Ann	Vancouver	British Columbia
SWENSON, Orville	Edmonton	Alberta
TAYLOR, Nick	Edmonton	Alberta
TENNANT, Walton and Betty	Kamloops	British Columbia
THIBAUT, Joe	Calgary	Alberta
THOMAS, David	Richmond Hill	Ontario
THOMPSON, Paul	Abbotsford	British Columbia
THOMSON, Dale C.	Montreal	Quebec
THORSELL, William	Edmonton	Alberta
TILLEMA, Kluas	Chatham	Ontario
TIMBERS, W.G.	Red Deer	Alberta
TOFFOLI, Garry	Toronto	Ontario
TOMKA, Edward	Ottawa	Ontario
TURNBULL, Colin and Dorothy	Prince George	British Columbia
UHR, John	Canberra	Australia
UNIVERSITY OF OTTAWA, students of	Ottawa	Ontario
UNIVERSITY WOMEN'S CLUB OF VANCOUVER	Vancouver	British Columbia
UTZIG, Richard H.	Calgary	Alberta
VELSHI, Murad	Toronto	Ontario
WALKER, F.H.	Victoria	British Columbia
WARNE, Keith	Toronto	Ontario
WARNKE, Allan	Vancouver	British Columbia
WE, THE PEOPLE!	Saskatoon	Saskatchewan
WEDDING, Adrian P.	Winnipeg	Manitoba
WESTERNELL, William	Coquitlam	British Columbia
WHITE, Carl	Lunenburg	Nova Scotia
WHITEHORN, Alan	Kingston	Ontario
WHITEHORSE CHAMBER OF COMMERCE	Whitehorse	Yukon
WILLIAMS, Marc	Outremont	Quebec
WILLIAMS, Robert J.	Waterloo	Ontario
WILSON, Christopher	Nanaimo	British Columbia
WILSON, Douglas	Vancouver	British Columbia
WILSON, R.G.	Stony Mountain	Manitoba
WINTEMUTE, Paul	Niagara Falls	Ontario
WRIGHT, C.P.	Wolfville	Nova Scotia
YANCHULA, Joseph	Calgary	Alberta
YUKON, Government of	Whitehorse	Yukon
YURKO, Bill, M.P.	Edmonton	Alberta

APPENDIX D

Public Hearings

ISSUE No.	DATE	LOCATION
1	May 31, 1983	OTTAWA, Ontario
2	June 1, 1983	OTTAWA, Ontario
3	June 2, 1983	OTTAWA, Ontario
4	June 14, 1983	OTTAWA, Ontario
5	June 15, 1983	OTTAWA, Ontario
6	June 16, 1983	OTTAWA, Ontario
7	June 21, 1983	OTTAWA, Ontario
8	June 22, 1983	OTTAWA, Ontario
9	June 23, 1983	OTTAWA, Ontario
10	June 28, 1983	OTTAWA, Ontario
11	June 29, 1983	OTTAWA, Ontario
12	September 8, 1983	TORONTO, Ontario
13	September 13, 1983	HALIFAX, Nova Scotia
14	September 14, 1983	CHARLOTTETOWN, Prince Edward Island
15	September 15, 1983	ST. JOHN'S, Newfoundland
16	September 16, 1983	FREDERICTON, New Brunswick
17	September 20, 1983	EDMONTON, Alberta
18	September 21, 1983	YELLOWKNIFE, Northwest Territories
19	September 22, 1983	WHITEHORSE, Yukon
20	September 27, 1983	OTTAWA, Ontario
21	September 28, 1983	OTTAWA, Ontario
22	September 29, 1983	OTTAWA, Ontario
23	October 3, 1983	WINNIPEG, Manitoba
24	October 4, 1983	WINNIPEG, Manitoba
25	October 5, 1983	REGINA, Saskatchewan

26	October 6, 1983	VICTORIA, British Columbia
27	October 12, 1983	QUEBEC CITY, Quebec
28	October 13, 1983	QUEBEC CITY, Quebec
29	October 17, 1983	OTTAWA, Ontario
30	October 18, 1983	OTTAWA, Ontario
31	October 25, 1983	OTTAWA, Ontario

APPENDIX E

Committee Staff

Paul Belisle, Clerk from the Senate
Maija Adamsons, Clerk from the House of Commons

from the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade
John Hayes, Director of Research
Peter Dobell, Study Director

from the Research Branch, Library of Parliament
Bruce Carson, Research Associate
Louis Massicotte, Research Associate
John Terry, Research Associate

from the Humphreys Group (communications consultants)
David Humphreys, Margot Maguire

Report editing and production
Kathryn J. Randle, Editor

French editor
Mario Pelletier



COMITÉ MIXTE SPÉCIAL
SUR

LA RÉFORME DU SÉNAT



**Rapport du Comité mixte spécial
du Sénat
et
de la Chambre des communes
sur**

LA RÉFORME DU SÉNAT

Janvier 1984

**Coprésidents
L'honorable Gildas Molgat, sénateur
L'honorable Paul Cosgrove, c.p., c.r., député**

NOTE: Ce rapport constitue le fascicule n° 2 des procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial sur la Réforme du Sénat, deuxième session de la trente-deuxième législature, 1983-1984.

Pour obtenir d'autres exemplaires de ce rapport communiquer avec le cogreffier du comité à l'adresse suivante:

**Comité mixte spécial sur la Réforme du Sénat
Direction des comités et de la législation privée
Le Sénat du Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4
(613) 995-3311**



Le Sénat du Canada

COMITÉ MIXTE SPÉCIAL SUR LA RÉFORME DU SÉNAT

MEMBRES



Gildas Molgat, sénateur
COPRÉSIDENT
Libéral
Ste-Rose (Manitoba)



Paul Cosgrove, c.p., député
COPRÉSIDENT
Libéral
York-Scarborough (Ontario)



Martial Asselin, c.p., sénateur
Progressiste conservateur
Siadacona (Québec)



Roland Comtois, député
Libéral
Terrebonne (Québec)



Howard Crosby, député
Progressiste conservateur
Halifax-Ouest (Nouvelle-Écosse)



William Doody, sénateur
Progressiste conservateur
Harbour Main-Bell Island (Terre-Neuve)



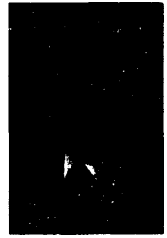
Gaston Gourde, député
Libéral
Lévis (Québec)



Maurice Harquail, député
Libéral
Restigouche (Nouveau-Brunswick)



Bill Jarvis, c.p., député
Progressiste conservateur
Perth (Ontario)



Fernand Leblanc, sénateur
Libéral
Saurel (Québec)

COMITÉ MIXTE SPÉCIAL SUR LA RÉFORME DU SÉNAT

MEMBRES



Gildas Molgat, sénateur
COPRÉSIDENT
Libéral
Ste-Rose (Manitoba)



Paul Cosgrove, c.p., député
COPRÉSIDENT
Libéral
York-Scarborough (Ontario)



Martial Asselin, c.p., sénateur
Progressiste conservateur
Stadacona (Québec)



Roland Comtois, député
Libéral
Terrebonne (Québec)



Howard Crosby, député
Progressiste conservateur
Halifax-Ouest (Nouvelle-Écosse)



William Doody, sénateur
Progressiste conservateur
Harbour Main-Bell Island (Terre-Neuve)



Gaston Gourde, député
Libéral
Lévis (Québec)



Maurice Harquail, député
Libéral
Restigouche (Nouveau-Brunswick)



Bill Jarvis, c.p., député
Progressiste conservateur
Perth (Ontario)



Fernand Leblanc, sénateur
Libéral
Saurel (Québec)



Jean Le Moynes, sénateur
Libéral
Rigaud (Québec)



Derek Lewis, sénateur
Libéral
St-Jean (Terre-Neuve)



Paul Lucier, sénateur
Libéral
Yukon (Yukon)



Rod Murphy, député
Néo-démocrate
Churchill (Manitoba)



Arthur Portelance, député
Libéral
Gamelin (Québec)



Marcel Roy, député
Libéral
Laval (Québec)



Blaine Thacker, député
Progressiste conservateur
Lethbridge-Foothills (Alberta)



Arthur Tremblay, sénateur
Progressiste conservateur
Les Laurentides (Québec)

AUTRES SÉNATEURS ET DÉPUTÉS QUI ONT FAIT PARTIE DU COMITÉ

Margaret Anderson, sénateur
Harvie Andre, député
James Balfour, sénateur
Martha Bielish, sénateur
Peter Bosa, sénateur
Herb Breau, député
Coline Campbell, député
David Collette, c.p., député
Ernest Côté, sénateur

Jean-Guy Dubois, député
Jake Epp, c.p., député
Joseph Guay, c.p., sénateur
Earl Hastings, sénateur
Jacques Hébert, sénateur
Henry Hicks, sénateur
Leonard Hopkins, député
Renaude Lapointe, c.p., sénateur
Al MacBain, député

Roy MacLaren, c.p., député
Lorne McCuish, député
Charles McElman, sénateur
Ray Perrault, c.p., sénateur
William Petten, sénateur
Richard Stanbury, sénateur
David Stewart, sénateur
Norbert Thériault, sénateur

REMERCIEMENTS

Le Comité sur la réforme du Sénat a pu compter, pendant ses travaux, sur l'aide précieuse de nombreux collaborateurs.

Nous voulons d'abord remercier les particuliers et les organisations qui ont témoigné devant le Comité à Ottawa ou dans l'une des douze autres villes où il a tenu des audiences. Puisque nos ordres de renvoi prévoyaient en partie que le Comité étudie les moyens de réformer le Sénat de façon qu'il devienne plus représentatif de toutes les régions du pays, nous avons trouvé particulièrement enrichissantes les audiences et les rencontres privées que nous avons tenues dans les capitales provinciales et territoriales. Nous voulons tout spécialement remercier les gouvernements des provinces et des territoires de leurs marques de courtoisie à notre égard.

Les lettres et les mémoires que nous ont fait parvenir de nombreux particuliers et groupes nous ont été tout aussi utiles que les témoignages oraux.

Le Comité ne saurait passer sous silence la contribution de tous les sénateurs et députés qui ont participé à ses travaux. Nous tenons à remercier tout particulièrement l'ancien coprésident, représentant la Chambre des communes, l'honorable Roy MacLaren, qui a démissionné du Comité après sa nomination au Cabinet en août 1983.

Nous remercions sincèrement aussi nos cogreffiers, Paul Belisle du Sénat et Maija Adamsons de la Chambre des communes, qui ont su assurer la gestion administrative, financière et logistique des travaux du Comité.

Il convient en outre de signaler l'importante contribution de l'équipe de chercheurs détachés auprès du Comité par le Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur et par le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement. En sa qualité de Directeur de la recherche, John Hayes du Centre, a coordonné les efforts de l'équipe en ce qui avait trait à la préparation des documents d'information, l'analyse des témoignages et la rédaction du rapport. L'équipe de recherche a fourni au Comité des services professionnels avec la collaboration de MM. Louis Massicotte, Bruce Carson et John Terry du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement. À titre de Directeur de l'étude, Peter Dobell a contribué de façon inestimable à la rédaction du rapport.

Finalement, le Comité mixte spécial remercie le personnel de la Direction des comités au Sénat et à la Chambre des communes, du Bureau des traductions du Secrétariat d'État, du Bureau de l'imprimerie nationale du Canada, et des autres services du Sénat et de la Chambre des communes qui a joué un rôle indispensable dans l'accomplissement du mandat du Comité.

Table des matières

Chapitre 1	Les conclusions du Comité	1
Chapitre 2	Les audiences et délibérations du Comité	7
Chapitre 3	Les arguments en faveur d'une réforme du Sénat	9
	Le rôle initial du Sénat	9
	L'évolution du rôle du Sénat	10
	Les arguments en faveur d'une réforme	10
	Le souci dominant des récentes propositions de réforme	12
Chapitre 4	Le rôle du Sénat et les buts visés par sa réforme	13
	Le rôle du Sénat	13
	Nos objectifs de réforme du Sénat	15
Chapitre 5	Les options envisagées par le Comité	17
	Introduction	17
	L'abolition du Sénat	17
	Un Sénat nommé et néanmoins réformé	18
	Un <i>Bundesrat</i>	19
	L'élection indirecte	21
	L'élection directe	22
Chapitre 6	Un Sénat élu: La proposition du Comité	25
	Le mode de scrutin	26
	La délimitation des circonscriptions	28
	La durée du mandat sénatorial et la date des élections	28
	La loi électorale	30
	La répartition des sièges entre les provinces et territoires	30
	Les pouvoirs du Sénat	32
	La double majorité	34
	L'approbation de certaines nominations	34
	L'organisation interne du Sénat	35
Chapitre 7	Les réformes réalisables dans l'immédiat	37
	Le choix des sénateurs et leur mandat	37
	Les pouvoirs d'un Sénat nommé	39
	L'organisation interne du Sénat	41
	La transition vers un Sénat élu	42

Annexe A	Ordres de renvoi	45
Annexe B	Témoins	49
Annexe C	Mémoires	55
Annexe D	Audiences publiques	63
Annexe E	Personnel du Comité	65

CHAPITRE 1

Les conclusions du Comité

La principale conclusion de notre rapport est que les Canadiens devraient élire directement leurs représentants au Sénat.

Le système actuel de nomination ne répond plus aux besoins de la Fédération canadienne. Seule l'élection directe peut permettre au Sénat de bien remplir ce que nous jugeons son rôle primordial: la représentation régionale. Nous proposons, dans cette optique, un Sénat qui, par sa composition et sa fonction, diffère de la Chambre des communes et du Sénat actuel. Nous avons conçu cette deuxième chambre pour représenter—par la répartition de ses sièges, par son mode de scrutin et par ses pouvoirs—les intérêts parfois divergents des Canadiens, dans chaque province et territoire.

En remplissant cette fonction, un Sénat élu renforcerait le pouvoir du Parlement de parler et d'agir au nom des Canadiens du pays tout entier.

Nous en sommes venus à cette conclusion après avoir examiné les résultats d'enquêtes antérieures sur la réforme du Sénat et après avoir entendu plusieurs témoins dans toutes les capitales provinciales et territoriales. Nous avons aussi tiré parti des opinions exprimées dans plus de 280 mémoires soumis au Comité. La plupart des témoins ont fait valoir qu'après tant de vaines tentatives de réforme du Sénat, le temps est venu de procéder à des changements fondamentaux; ce serait, selon eux, une grave erreur que d'adopter des réformes sans conséquence.

Notre conclusion est le fruit d'une longue et souvent laborieuse réflexion. Bien qu'un nombre important de témoins se soient prononcés en faveur d'élections directes, presque autant y étaient opposés, estimant difficile de concilier ce système avec la tradition britannique et canadienne du gouvernement responsable. Certaines personnalités politiques et universitaires hautement respectées préféreraient que l'on continue de nommer les sénateurs, mais selon une formule différente. Un membre de notre Comité reste de cet avis.

Nous sommes néanmoins convaincus que même si la réforme du mode de nomination au Sénat améliorerait beaucoup la situation, la deuxième chambre n'aurait

toujours pas le poids qu'il lui faut pour remplir ce que nous croyons être son premier rôle. Un Sénat sans poids politique réel ne saurait s'opposer, le cas échéant, aux décisions prises par un gouvernement qui a l'appui de la Chambre des communes. Par conséquent, seul un Sénat élu répond, dans le contexte actuel, à l'intention initiale des Pères de la Confédération: établir un contrepois judiciaire au pouvoir des Communes (fondé sur la représentation démographique), en confiant au Sénat la fonction de sauvegarder les intérêts légitimes des provinces moins peuplées.

En proposant un Sénat élu, nous ne faisons pas que rejeter une simple réforme du régime de nomination. Nous écartons aussi certaines autres propositions avancées ces dernières années, notamment l'abolition pure et simple du Sénat. Cette solution a eu l'heur de plaire, au fil des ans, à certains Canadiens, et c'est même celle que préfère un des membres de notre Comité. Mais les témoins qui ont comparu devant nous se sont, en grande majorité, opposés à l'abolition.

Nous rejetons aussi la création d'une chambre législative, formée en tout ou en partie, de délégués des provinces obéissant aux instructions de leurs gouvernements. Les propositions faites en ce sens s'inspirent, en général, du *Bundesrat* ou Conseil fédéral allemand. Cette forme de deuxième chambre convient à l'Allemagne, où les *Länder* n'ont qu'une autonomie législative et financière toute relative, à la différence des provinces canadiennes, et où la coordination institutionnalisée de l'activité fédérale et provinciale est, à toutes fins utiles, obligatoire puisque les *Länder* sont fort engagés dans le processus législatif fédéral. Mais le régime fédéral du Canada est si différent que l'instauration d'un *Bundesrat* pourrait y engendrer de graves problèmes. Nous souscrivons à ce qu'affirmerait le rapport du sous-comité du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques (rapport Lamontagne), en 1980: une telle chambre subordonnerait, fort mal à propos, le pouvoir législatif fédéral au pouvoir exécutif des provinces. Elle transformerait, pour reprendre les termes mêmes du rapport, notre Parlement fédéral en un «organisme hybride et quasiment monstrueux».

Nous ne considérons pas, non plus, que l'élection «indirecte»—les sénateurs élus par des députés fédéraux ou provinciaux—apporterait des changements significatifs au rôle ou à l'autorité politique du Sénat actuel.

Il nous a été signalé qu'il y a quelques années à peine, plusieurs observateurs recommandaient un Sénat modelé sur le *Bundesrat*, et certains se sont demandé si l'élection directe n'est pas, elle aussi, une mode qui passera aussi rapidement que l'idée d'un *Bundesrat*. Il serait sans doute trop simpliste de répondre, comme l'a fait un journaliste, que «la démocratie n'est jamais une mode», mais cette boutade contient une part de vérité. Il nous semble que l'élection directe s'inscrit tout naturellement dans l'évolution constitutionnelle et politique à long terme du Canada.

Maints partisans d'un Sénat élu n'ont pas manqué de nous faire remarquer que l'approbation du principe de l'élection directe n'est qu'une première étape, si importante soit-elle. Il faut aussi choisir le type de Sénat élu qui s'harmonise le mieux avec notre régime parlementaire. On doit, en outre, régler l'épineuse question de la répartition, entre les provinces et les territoires, des sièges d'un organisme auquel l'élection confèrera un pouvoir politique réel.

À notre avis toutefois, le Canada ne devrait pas se donner un Sénat élu qui soit investi de pouvoirs qui lui permettent de disputer sans cesse la prépondérance à la Chambre des communes: il faut qu'il soit doté de pouvoirs réels, mais non au point de pouvoir saper le système de gouvernement responsable qui a fait ses preuves dans notre pays. Nous proposons donc que le nouveau Sénat jouisse seulement d'un droit de veto suspensif, qui laisserait le temps à la réflexion et au débat à travers le pays et que les Communes, après une période raisonnable de temps, pourraient lever en adoptant de nouveau la loi litigieuse.

Nous proposons aussi qu'on emploie tous les moyens susceptibles de garantir une véritable indépendance aux sénateurs face aux partis. C'est à cette condition qu'ils pourront défendre les intérêts locaux et régionaux, sans avoir à suivre aussi fidèlement que les députés les lignes de partis. Le Sénat doit jouir d'une saine mesure d'indépendance pour remplir sa fonction de représentant des régions. Les sénateurs n'en perdraient pas de vue pour autant les besoins de l'ensemble du pays.

C'est à cette fin, et aussi pour les distinguer des députés, que nous proposons pour les sénateurs un mandat non renouvelable mais relativement long de neuf ans, le tiers d'entre eux étant élus tous les trois ans. Pour minimiser l'influence des partis sur le choix des sénateurs, nous avons tous, à l'exception d'un seul, opté pour le scrutin majoritaire uninominal à un tour plutôt que pour la représentation proportionnelle dans des circonscriptions plurinominales. Chaque province aurait autant de circonscriptions qu'il lui est alloué de sénateurs.

Nous admettons que, s'ils ne peuvent compter sur la représentation proportionnelle au Sénat, les partis devront redoubler d'efforts pour s'assurer une représentation nationale équilibrée aux Communes et au Sénat. Tant mieux. Cela leur permettra d'adapter leurs programmes en conséquence, ce qui ne peut que profiter à la vie politique du pays.

Presque tous les témoins à travers le pays nous ont fait valoir qu'on ne devrait pas répartir les sièges sénatoriaux en fonction des quatre régions actuelles, mais en attribuant des sièges à chaque province et territoire. Nous convenons que cette formule répondrait mieux à la diversité du Canada.

Nous reconnaissons qu'il n'existe pas de formule parfaite pour répartir les sièges entre les provinces et les territoires. Il ne conviendrait pas de donner un nombre égal de sièges à toutes les provinces, compte tenu de la réalité historique et démographique du Canada. La solution égalitaire aboutirait à cette situation aberrante: cinq provinces ne représentant que 13,4 pour cent de la population détiendraient, avec l'appui des territoires, la majorité des voix au Sénat.

Même si les provinces moins peuplées méritent une plus forte représentation au Parlement, l'égalité absolue au Sénat créerait un déséquilibre inacceptable non seulement aux deux plus importantes provinces, mais aussi à la vaste majorité des Canadiens. Nous proposons donc un compromis: la plupart des provinces auraient un nombre égal de sièges, mais l'Ontario et le Québec en auraient davantage, et l'Île du Prince-Édouard et les territoires moins. Au total, les quatre provinces de l'Ouest détiendraient autant de sièges que l'Ontario et le Québec mis ensemble. La majorité des

Canadiens conviendra que cette formule-là, ou une autre équivalente, constitue une solution équitable.

Un des buts assignés en 1867 au Sénat et, en fait, à la fédération elle-même, était de contribuer à la protection de la minorité francophone du Canada. Aujourd'hui, cette protection serait mieux assurée par un Sénat élu et par une procédure de vote spéciale. Nous proposons donc que toute mesure de portée linguistique doive recevoir l'aval d'une double majorité: la majorité des sénateurs francophones et la majorité de tous les sénateurs. Sans cette double majorité, aucune mesure du genre ne deviendrait loi, car la Chambre des communes ne pourrait alors passer outre au rejet du Sénat. Pour ces mesures de portée linguistique, et pour elles seules, le Sénat aurait pouvoir de veto absolu.

Nos propositions relatives à un Sénat élu sont toutes interdépendantes; il importe de les considérer comme un tout organique.

Le caractère inédit et l'envergure de certaines réformes proposées ici nécessiteront un débat public. La mise en œuvre d'un Sénat élu, quel qu'il soit, n'ira pas sans négociations fédérales-provinciales ni modification constitutionnelle subséquente. A cet égard, certains témoins québécois et quelques membres du Comité ont proposé qu'un changement aussi lourd de conséquences ne puisse intervenir sans l'assentiment de l'Assemblée nationale du Québec. Tout cela prendra du temps. Mais rien n'empêche de procéder dans l'intervalle à certaines réformes transitoires.

Ces réformes sont exposées en détail dans notre rapport. Elles sont conçues pour correspondre au Sénat élu que nous souhaitons voir naître de l'autre, et pour y paver la voie. Pour quelques membres du Comité qui sont d'avis qu'un Sénat élu ne devrait voir le jour qu'après une longue période de débat public, ces réformes sont particulièrement importantes. Elles comprennent l'imposition d'une durée précise aux futures nominations, l'utilisation plus souple des pouvoirs du Sénat, d'une façon qui pourrait aboutir au veto suspensif, et le recours accru aux comités d'enquête. La mise en œuvre de ces réformes particulières permettrait de voir dans quelle mesure on peut augmenter l'efficacité du Sénat actuel et permettrait de démontrer que le Comité est justifié de penser que l'élection des sénateurs est nécessaire.

Certains témoins nous ont souligné la nécessité de réformes dans d'autres institutions, comme la Chambre des communes et la Cour suprême. Ces questions outrepassent les limites de notre mandat. Nous tenons à dire cependant que les réformes que nous proposons pour le Sénat ne devraient exclure ni retarder d'autres réformes souhaitables ailleurs.

Nous sommes convaincus que le genre de Sénat élu que nous proposons renforcerait le Parlement et contribuerait pour beaucoup à atténuer certaines tensions qui ont perturbé le pays au cours de la dernière décennie. Nos conclusions sur ces questions importantes méritent l'attention des gouvernements de la Fédération, ainsi que de tous les citoyens et citoyennes qui ont à cœur le bon fonctionnement de nos institutions politiques fédérales.

Nous exhortons le gouvernement à mettre en œuvre nos recommandations aussitôt que possible et réclavons, en vertu de l'article 69 (13) du Règlement de la Chambre des communes, qu'il dépose une réponse globale à ce rapport.

CHAPITRE 2

Les audiences et délibérations du Comité

Le 20 décembre 1982, le Sénat a adopté une résolution créant un Comité mixte spécial, «pour étudier les moyens de réformer le Sénat de façon qu'il devienne plus représentatif de toutes les régions du pays et serve à renforcer le pouvoir qu'a le Parlement de parler et d'agir au nom de tous les Canadiens et pour faire rapport à ce sujet». Le rapport final du Comité devait comporter des recommandations sur le mode de sélection des sénateurs, la durée de leur mandat, les pouvoirs du Sénat, la répartition des sièges et d'autres sujets que le Comité jugerait reliés à la réforme du Sénat. La Chambre des communes adopta une résolution identique, le 22 décembre suivant.

Les deux chambres ont désigné, le 21 avril 1983, les huit sénateurs et les dix députés qui composent le Comité. Lors de sa première réunion, tenue le 28 avril, le Comité a élu coprésidents l'honorable sénateur Gildas L. Molgat et le député Roy MacLaren. Ce dernier ayant été nommé au Cabinet le 13 août, il a été remplacé le 20 septembre par l'honorable Paul Cosgrove, c.p. Suite à la prorogation du Parlement le 30 novembre, le Comité a été reconstitué au Sénat le 8 décembre, et aux Communes le 13 décembre.

Le Comité a profité de l'expérience de plusieurs de ses membres qui avaient fait partie de comités parlementaires: Comités mixtes spéciaux sur la Constitution du Canada, en 1970-72, en 1978 et en 1980-81; Comité spécial du Sénat sur la Constitution (1978-79), et Sous-comité du Sénat sur certains aspects de la Constitution (1980). Quelques membres avaient œuvré sur la scène provinciale, d'autres avaient siégé au Cabinet fédéral.

Le Comité a d'abord pris connaissance des projets de réforme qui se sont multipliés depuis 1968, sous forme de rapports ou de projets de loi. Il a pu ainsi profiter de la réflexion qui s'était faite sur le sujet au sein des gouvernements du Canada, de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et d'autres provinces. Diverses commissions parlementaires s'y sont arrêtées, ainsi que la Commission de l'unité canadienne, le Comité consultatif de l'Ontario sur la Confédération, le Comité constitutionnel du Parti libéral du Québec et la *Canada West Foundation*. Plusieurs députés ont, en outre,

déposé des projets de loi sur la réforme du Sénat. Enfin, le Comité a étudié le document de travail soumis par le ministre de la Justice, le 16 juin 1983.

Les travaux du Comité se sont déroulés en trois phases. Du 31 mai au 29 juin, le Comité a entendu à Ottawa des parlementaires—des sénateurs, notamment—et des universitaires. Ces audiences ont permis aux membres de considérer la question sous ses divers angles et de voir les solutions proposées. On avait pris soin, au préalable, d'inviter tous les parlementaires fédéraux à faire connaître leurs vues.

Le mandat du Comité l'autorisait à siéger où que ce soit au Canada. Deux raisons majeures nous ont incité à tenir des audiences à travers le pays. Il importait, à notre avis, de connaître le sentiment des Canadiens en général sur ce projet de Sénat vraiment représentatif de toutes les régions du pays. D'autre part, la *Loi constitutionnelle de 1982* stipule que certaines réformes du Sénat exigent non seulement l'aval des chambres fédérales, mais aussi l'approbation des assemblées législatives de sept provinces regroupant au moins 50 pour cent de l'ensemble de la population des provinces. Dans cette perspective, il nous a semblé indiqué de recueillir sur place les avis des instances politiques provinciales. Contact fut donc pris par lettre avec les premiers ministres de toutes les provinces et avec les chefs des exécutifs élus du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, pour leur faire part du mandat du Comité et les inviter à nous exposer leurs vues publiquement ou en privé. Au surplus, nous avons écrit aux chefs des partis d'opposition représentés au sein des assemblées législatives des provinces et des territoires.

Au cours des mois de septembre et octobre, dans la deuxième phase de nos travaux, des audiences publiques ont eu lieu dans chaque capitale provinciale ou territoriale du pays, ainsi qu'à Ottawa. L'ordre du jour des séances tenues hors de la capitale fédérale permettait au public de se présenter devant le Comité, sans invitation préalable, et de dialoguer avec les parlementaires. Des rencontres privées ont eu lieu avec certains premiers ministres et ministres des provinces. Le chef de l'exécutif élu des Territoires du Nord-Ouest, quant à lui, a témoigné en public.

En tout et pour tout, les deux phases de consultation ont permis d'entendre 119 témoins, dont 30 organismes (voir l'annexe «B»); et quelque 280 Canadiens et Canadiennes nous ont fait parvenir des mémoires ou des lettres (voir l'annexe «C»). Nous tenons à souligner la haute qualité des opinions exprimées, de même que l'intérêt des propositions soumises. A tous ceux qui, dans les provinces et les territoires, ont pris la peine de nous faire connaître leurs vues, nous exprimons nos vifs remerciements.

La troisième et dernière phase de nos travaux s'est entièrement déroulée à huis clos. Au cours des 14 séances ainsi tenues, le Comité a fait le point sur les matériaux recueillis et examiné les diverses options offertes, les évaluant en fonction des objectifs qui nous étaient assignés par notre mandat. Ces délibérations ont finalement conduit aux conclusions et recommandations contenues dans le présent rapport.

Les arguments en faveur d'une réforme du Sénat

Les arguments invoqués à l'appui d'une réforme se fondent sur le sentiment que le Sénat, d'une façon ou d'une autre, a failli à son rôle. Aussi convient-il d'examiner d'abord le rôle qu'on lui avait dévolu à l'origine et l'évolution de ce rôle.

Le rôle initial du Sénat

Le Sénat fut établi en 1867 pour remplir deux fonctions principales au sein de la nouvelle fédération. Il devait, en premier lieu, protéger et représenter ce que sir John A. Macdonald appelait les «intérêts sectoriels» eu égard aux lois fédérales. Par «intérêts sectoriels», il entendait les intérêts d'une région ou d'un groupe linguistique ou religieux. Dans notre rapport, nous utilisons l'expression plus familière d'«intérêts régionaux». En deuxième lieu, le Sénat devait contribuer à la stabilité politique en faisant contrepoids à la Chambre des communes, démocratiquement élue. Ces deux fonctions devaient s'exercer par un «second examen modéré et réfléchi» des lois émanant de la chambre basse, une assemblée élue directement par la population quoique le droit de vote fût encore restreint à l'époque.

Comme les pouvoirs du gouvernement fédéral devaient être relativement étendus par rapport à ceux des provinces, il fallait que le Sénat fût en mesure d'en modérer l'usage. C'est pourquoi la deuxième chambre avait reçu des pouvoirs égaux à ceux de la Chambre des communes, sauf en ce qui concerne les projets de loi à incidence financière.

Par ailleurs, la structure du Sénat reflétait son rôle de protecteur et de représentant des intérêts régionaux. On avait attribué, sans égard au facteur démographique, un nombre égal de sièges aux trois divisions sénatoriales (ou «régions», comme on en est venu à les appeler): l'Ontario, le Québec et les provinces Maritimes, auxquelles s'est ajoutée plus tard la région de l'Ouest. On a voulu ainsi protéger les provinces les moins peuplées et la province majoritairement francophone du Québec contre la volonté d'une simple majorité populaire, telle qu'elle s'exprimait à la Chambre des communes. Selon les historiens, cette protection était une condition *sine qua non* de la fédération. George Brown, représentant éminent du Haut-Canada parmi les Pères de

la Confédération, le disait clairement: «Nos amis du Bas-Canada ont accepté la représentation selon la population à la Chambre basse, à la condition expresse d'obtenir l'égalité à la chambre haute. Sans cette garantie, nous n'aurions pas avancé d'un pas.»

Par la même occasion—c'est du moins notre interprétation des choses—on avait aussi voulu protéger la minorité anglophone du Québec. Celle-ci, déjà protégée à l'Assemblée législative du Québec par l'article 80 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, a obtenu une garantie additionnelle au Sénat. Chacun des 24 sénateurs de cette province devait représenter un des 24 collèges électoraux du Bas-Canada et y résider ou y être propriétaire foncier. Compte tenu de la répartition de la population anglophone et francophone dans la province, on veillait de la sorte à ce que certains sénateurs du Québec soient anglophones.

Le second rôle du Sénat, servir de contrepoids à la chambre basse élue, se reflétait dans le mode de nomination des sénateurs. Ceux-ci étaient nommés plutôt qu'élus; ils devaient avoir au moins 30 ans et posséder des biens fonciers d'une valeur minimale de 4 000\$.

La représentation et la protection de diverses minorités—provinces moins peuplées, Francophones et Anglophones du Québec, propriétaires fonciers—faisaient donc implicitement partie des rôles confiés au Sénat.

L'évolution du rôle du Sénat

Le facteur qui a le plus influencé l'évolution du Sénat depuis 1867, est sans contredit le changement graduel des attitudes du public, non seulement au Canada mais partout dans le monde, à l'égard de la nomination ou de l'élection indirecte des corps législatifs. C'est ainsi que le Sénat a perdu au fil des ans une partie de son autorité politique; son pouvoir formel de veto absolu a fini par être vu d'un mauvais œil, de sorte que les sénateurs ont manifesté de plus en plus de réticence à l'utiliser, sauf en de rares occasions. C'est en 1961 que le Sénat a opposé pour la dernière fois son veto à un projet de loi du gouvernement modifiant la *Loi sur les douanes*. Même s'ils ont réussi depuis lors à faire amender plusieurs projets législatifs, les sénateurs se sont retrouvés dans une situation où ils n'avaient plus le pouvoir politique pour bien défendre les intérêts régionaux. Le Sénat est devenu le complément plutôt que le concurrent de la Chambre des communes, composée des élus du peuple. Aujourd'hui ses principales fonctions sont d'améliorer la législation et d'approfondir des questions d'intérêt national.

Les arguments en faveur d'une réforme

Le Sénat fait l'objet de critiques depuis plusieurs années déjà. On dénonce notamment le caractère partisan de certaines nominations; l'absentéisme de certains sénateurs; les nombreuses vacances non comblées; la sous-représentation des femmes, des groupes ethniques et des autochtones; la mauvaise répartition des sièges entre les partis; les entraves que la discipline des partis impose à l'indépendance des sénateurs, et le fait que la répartition actuelle ne répond plus à l'augmentation de la population dans

l'Ouest du pays. On allègue que toutes ces carences ont réduit sérieusement l'efficacité du Sénat.

Cependant, les arguments avancés ces derniers temps pour une réforme, et notamment devant notre Comité, ont porté sur l'une des vocations originales du Sénat: protéger et représenter les intérêts régionaux. On pense généralement qu'il faut une chambre au Parlement pour représenter ces intérêts, mais avec plus d'autorité politique que n'en possède un Sénat issu du régime actuel de nomination.

Des témoins ont laissé entendre que ce souci vient des pressions régionales, qui, sans constituer un phénomène nouveau, se sont faites particulièrement vives dans les dernières décennies. La radicalisation de l'autonomisme québécois traditionnel en a été l'un des principaux facteurs. Mentionnons aussi les provinces de l'Ouest, qui ont pris conscience de leur force nouvelle. Plusieurs Canadiens de l'Ouest, comme d'ailleurs certains autres des provinces de l'Est, ont l'impression que le gouvernement fédéral ne tient pas assez compte de leurs vues.

Les doléances faites au Comité portaient surtout sur le fait que les institutions fédérales, dans leurs structures actuelles, ne peuvent concilier ni exprimer les préoccupations régionales. On a souligné que le Sénat, qui est censé donner aux régions une voix influente au Parlement, ne se montre pas efficace sous ce rapport. Les régions, a-t-on signalé, doivent chercher ailleurs, souvent auprès des gouvernements provinciaux, les moyens de faire valoir leurs intérêts, ce qui contribue à détériorer les relations fédérales-provinciales.

Ainsi, ceux qui préconisent la réforme du Sénat, ou même la réforme de la Chambre des communes, affirment que des changements institutionnels peuvent aider le système politique canadien à s'adapter aux nouvelles pressions régionales. Ils ne prétendent pas que de tels changements résoudre tous les problèmes de développement régional qui sont de compétence fédérale. L'objectif serait plutôt de fournir un cadre plus propice à la représentation, la discussion et la réconciliation des intérêts régionaux—un cadre donnant aux citoyens et citoyennes de toutes les provinces et des territoires le sentiment que leurs opinions reçoivent la considération appropriée.

La plupart des témoins nous ont demandé instamment de faire en sorte que nos recommandations préservent et renforcent les fonctions de révision des lois et d'étude approfondie de problèmes d'envergure nationale, dont le Sénat s'est très bien acquitté jusqu'ici.

Tous admettent que le Sénat contribue valablement aux travaux du Parlement en remplissant ces fonctions. Que ce soit pour des projets de loi d'initiative privée ou gouvernementale, le Sénat tient des audiences publiques en comité, qui sont particulièrement efficaces à cause des connaissances spécialisées et de l'expérience considérable des sénateurs; et ceux-ci dans l'ensemble, surtout en comité, sont moins enclins aux attitudes partisans que les députés aux Communes.

La fonction d'étude et d'enquête pourrait constituer un des rôles principaux d'un Sénat réformé. Les comités sénatoriaux peuvent étudier maints sujets d'intérêt public, comme la nécessité de nouvelles lois, la pertinence des lois existantes, le rendement de

l'exécutif et de la fonction publique et, par-dessus tout sans doute, l'équité des mesures fédérales par rapport aux régions et aux minorités. On prétend que ce genre d'étude et d'enquête permet au Sénat actuel de prendre ses distances vis-à-vis du pouvoir exécutif. Ces dernières années, le Sénat a mené des enquêtes sur un certain nombre de questions importantes, dont la pauvreté, les moyens de communication de masse, le chômage, l'inflation, la vieillesse, l'utilisation des terres, la politique scientifique, la défense nationale, les relations canado-américaines et le projet d'un nouveau service du renseignement. Les recommandations des comités sénatoriaux ont souvent influencé la politique du gouvernement, au point de donner naissance à des mesures législatives et administratives.

Le souci dominant des récentes propositions de réforme

Si quelques témoins ont recommandé une réforme de la Chambre des communes, la plupart ont réclamé celle du Sénat. Leur choix s'explique, en partie, par le fait que l'introduction d'un système de représentation proportionnelle, que certains considèrent comme une solution de rechange à la réforme du Sénat, semble avoir été rejetée par les partis politiques fédéraux. En outre, la réforme de la Chambre des communes ne répondrait probablement pas aux désirs des provinces les moins peuplées, qui veulent contrebalancer la prédominance numérique des députés de l'Ontario et du Québec. Par ailleurs, la Chambre des communes continuerait d'être assujettie à la discipline de parti, mais cette discipline pourrait être moins stricte dans un Sénat où ne se jouerait pas le sort du gouvernement.

Si, à la fin des années 70, la plupart des propositions de réforme du Sénat favorisaient la représentation directe des gouvernements provinciaux pour mieux faire valoir les intérêts des régions, très peu de témoins ont préconisé cette idée devant notre Comité. On a insisté plutôt pour que les habitants des provinces et des territoires puissent avoir une représentation au Sénat: d'où un intérêt accru pour un éventuel Sénat élu. Cette option plaît particulièrement à ceux qui veulent voir le Sénat investi d'une plus grande autorité politique.

Des témoins ont affirmé qu'après tant de vaines tentatives de réforme, le temps est venu de passer résolument à l'action et de procéder à des changements fondamentaux; ce serait, selon eux, une erreur que de se contenter de réformes sans conséquence.

Les diverses options de réforme du Sénat sont examinées plus en détail au chapitre 5. Dans le prochain chapitre, nous traiterons du rôle qui serait dévolu au Sénat et des objectifs de sa réforme.

CHAPITRE 4

Le rôle du Sénat et les buts visés par sa réforme

Le Comité s'est d'abord demandé quel devrait être le rôle de la deuxième chambre du Parlement. Le présent chapitre traitera de cette question, ainsi que des objectifs que le législateur devrait viser en réformant le Sénat.

Pour résumer nos conclusions, le rôle principal de la deuxième chambre du Parlement devrait être de représenter les intérêts parfois divergents des habitants des provinces et des territoires du Canada, ce qui est l'un des principaux rôles qui lui avaient été dévolus en 1867. Toute réforme devrait lui assurer les moyens de mieux s'acquitter de cette fonction.

Le rôle du Sénat

Nous disions, au chapitre 3, que le Sénat s'était vu confier à l'origine deux fonctions: défendre les intérêts régionaux et faire contrepoids à la Chambre des communes démocratiquement élue. Ces dernières années, le Sénat s'est aussi très bien acquitté de deux autres fonctions: apporter des améliorations d'ordre technique aux projets de loi et enquêter sur diverses questions d'intérêt public.

On a proposé, à divers moments, de confier au Sénat la représentation d'intérêts variés, et notamment:

- la représentation directe des provinces, de façon à les inscrire dans le processus législatif fédéral et dans l'exercice de certains pouvoirs exécutifs fédéraux;
- la représentation des groupes minoritaires du Canada, non seulement les Francophones, mais aussi les peuples autochtones, les minorités ethniques et les «minorités visibles»; et
- la représentation des Francophones hors-Québec et des Anglophones du Québec.

De même, on a proposé de doter le Sénat du pouvoir d'examiner et de désavouer les traités internationaux, les nominations aux postes supérieurs des organismes de

réglementation, ainsi que la législation déléguée, comme les règlements adoptés par décret.

Par ailleurs, un certain nombre de témoins ont proposé que le Sénat joue un rôle complémentaire à celui de la Chambre des communes, mais sans rivaliser avec celle-ci. D'autres témoins, presque aussi nombreux, sont toutefois d'avis que le Sénat devrait faire contrepois au pouvoir exécutif qui émane principalement des Communes.

Nous avons soigneusement étudié toutes les fonctions que pourrait remplir un Sénat renouvelé, celles qui lui avaient été confiées à l'origine, celles qu'il a acquises depuis et celles qu'on propose de lui confier, et nous en avons conclu que le Sénat devrait avant tout représenter les intérêts parfois divergents de la population des provinces et des territoires du Canada. Comme en 1867, la représentation de la minorité francophone du Canada devrait constituer l'une de ses fonctions essentielles. Compte tenu de la grandeur et de la diversité du Canada, nous en sommes venus à la conclusion qu'il devrait exister un système de poids et de contrepois au Parlement, de façon à modérer les décisions prises à la Chambre des communes au nom de la majorité de la population.

Nous n'oublions pas que ces intérêts divers relèvent essentiellement des provinces. L'éducation constitue l'exemple le plus frappant. Les domaines de compétence provinciale sont particulièrement vastes au Canada. Pourquoi faudrait-il qu'en plus ces intérêts soient représentés au Parlement fédéral? Il n'en reste pas moins qu'à notre époque, le gouvernement central d'une fédération doit prendre, dans le cadre de son champ de compétences, certaines décisions qui ont des incidences différentes d'une province à l'autre. Ainsi, au Canada, c'est le gouvernement fédéral qui fixe les tarifs douaniers et régleme les chemins de fer transcontinentaux et la radiotélédiffusion. Nous sommes d'avis que le Sénat devrait, par une répartition des sièges différente de la Chambre des communes, renforcer la représentation des provinces moins peuplées sur des matières de leur intérêt, comme on l'a voulu en 1867. Pour lui permettre de mieux protéger les Francophones du Canada, nous convenons avec de nombreux témoins qu'il faudrait établir une procédure spéciale de vote au Sénat pour les mesures législatives de portée linguistique, ce qui répondrait aussi aux vœux des constituants de 1867.

Nous rejetons l'idée que la deuxième chambre doive avoir comme fonction principale, ou même secondaire, la coordination intergouvernementale. Il vaut mieux, à notre avis, laisser les gouvernements fédéral et provinciaux s'en charger. Nous élaborerons davantage à ce sujet au chapitre 5, en commentant les propositions d'une deuxième chambre composée de mandataires des gouvernements provinciaux.

Outre sa fonction principale de représentation régionale, qui pourrait susciter quelque concurrence avec la Chambre des communes, le Sénat devrait continuer d'assumer deux fonctions qu'on pourrait qualifier en gros de complémentaires: les enquêtes et l'amélioration des lois. Nous croyons que toute autre fonction ne devrait avoir qu'une valeur accessoire par rapport aux trois susmentionnées.

La représentation des minorités, qu'on les considère à l'échelle canadienne ou provinciale, ne devrait pas s'effectuer par l'attribution d'un nombre déterminé de sièges au Sénat. Considérons cependant cette conclusion comme provisoire pour un groupe

important de minorités, les peuples autochtones. Certains d'entre eux, lorsqu'ils ont témoigné devant nous, ont demandé qu'on leur réserve un nombre fixe de sièges au Sénat et peut-être aussi aux Communes. Ils ont admis toutefois que cette requête est liée aux résultats d'autres débats en cours au sujet des peuples autochtones, notamment la question d'une autonomie politique. Le rapport du Comité spécial de la Chambre des communes sur l'autonomie politique de... Indiens affirme que «la meilleure façon de promouvoir les droits des Indiens est par la voie de l'autonomie politique plutôt que par une représentation spéciale des premières nations au Parlement. Cependant, l'autonomie politique changerait la situation des Indiens et il se pourrait que la représentation au Parlement présente à l'avenir des avantages qui ne peuvent être définis pour l'instant.» Enfin, les conférences constitutionnelles des premiers ministres, auxquelles participent les peuples autochtones, traitera sans doute de ces questions et d'autres matières constitutionnelles touchant les autochtones. C'est pourquoi nous pensons qu'il vaut mieux attendre avant de réserver aux autochtones des sièges particuliers au Sénat.

Nous avons, d'autre part, entendu les témoignages des minorités de langue officielle dans les provinces. Leurs inquiétudes portent surtout sur les lois provinciales, tandis que le Sénat, quant à lui, se voue à l'examen de la législation fédérale. Outre certaines garanties insérées dans la Constitution, et notamment dans la Charte canadienne des droits et libertés, c'est à l'intérieur du processus politique provincial que ces minorités doivent principalement assurer leur protection, avec l'appui de l'opinion canadienne le cas échéant. Cependant, il pourrait être souhaitable—et même opportun—que toute nomination ou élection sénatoriale amène des représentants de ces minorités au Sénat pour donner à cette chambre la plus large représentativité possible. Sous un régime d'élection directe, on pourrait arriver à ce résultat par le choix des candidats, par la délimitation des circonscriptions ou par le choix du mode de scrutin.

Nos objectifs de réforme du Sénat

Notre objectif premier est de renforcer la représentativité régionale du Sénat. En même temps, il importe de préserver et de raffermir son rôle d'amélioration des lois et d'étude des questions relatives à l'orientation et à l'administration publiques fédérales.

Pour réaliser notre objectif principal, toute réforme doit garantir que les sénateurs auront plus d'autorité politique et plus d'autonomie vis-à-vis des partis. Cependant, il nous paraît fondamental aussi que la Chambre des communes garde sa primauté au Parlement, condition essentielle au maintien du gouvernement responsable et à son bon fonctionnement. En fin de compte, notre souci prédominant est d'assurer qu'une réforme du Sénat renforcera l'autorité du Parlement, dans son ensemble, de parler et d'agir au nom des Canadiens de toutes les parties du pays.

Nous sommes d'avis que la réalisation de ces objectifs améliorerait le fonctionnement de la fédération canadienne. Les gouvernements provinciaux en sont venus à exercer *de facto* une fonction de représentation des intérêts des populations provinciales, même en matière de compétence fédérale. Notre projet de réforme du Sénat les déchargera d'une telle fonction, qu'elles n'ont pas normalement à assumer; on allégera ainsi les conférences fédérales-provinciales d'un fardeau qui ne leur appartient

pas. La nouvelle tribune que le Sénat deviendra selon notre projet de réforme permettra de débattre ouvertement et de résoudre les litiges régionaux, mais exclusivement ceux qui peuvent surgir dans les champs de compétence fédérale. Nous ne prétendons pas que les divergences d'intérêts régionaux disparaîtraient pour autant. Nous pensons seulement que l'harmonisation de ces divergences et la réduction des tensions régionales s'en trouveraient facilitées, dans le cadre que nous allons définir.

Les options envisagées par le Comité

Introduction

Nous examinons, dans ce chapitre, les arguments en faveur de diverses options de réforme du Sénat, compte tenu du rôle que nous proposons pour la deuxième chambre et des objectifs de la réforme. Ces possibilités concernent surtout le mode de sélection des sénateurs. Voici donc les quatre principales options que nous considérerons:

- un Sénat nommé et néanmoins réformé: une deuxième chambre dont les membres seraient encore nommés, mais d'une façon différente, et dont diverses modifications accroîtraient l'efficacité;
- un *Bundesrat*: un conseil ou deuxième chambre dont les membres seraient choisis par les gouvernements provinciaux et voteraient selon les instructions de ces derniers;
- l'élection indirecte: les membres de la deuxième chambre ne seraient pas directement élus au suffrage universel, mais indirectement, par les députés des divers partis fédéraux et provinciaux;
- l'élection directe: les sénateurs seraient élus directement par le corps électoral du Canada.

Avant d'examiner les arguments à l'appui de ces options, il convient de se pencher sur une solution plus radicale: l'abolition pure et simple du Sénat.

L'abolition du Sénat

A vrai dire, la question de l'abolition débordait le mandat du Comité. De toute façon, très peu de témoins ont préconisé cette solution. En outre, la plupart des comités et des groupes de travail qui ont longuement étudié le rôle du Sénat au cours des dernières années, ne l'ont pas retenue. Il ressort clairement de ce que nous avons dit au chapitre 4 que le Sénat doit être non seulement maintenu mais renforcé, parce qu'il a un rôle essentiel à jouer dans le système politique du Canada. Cependant, puisque

l'abolition a ses partisans et qu'elle est même l'option d'un des membres de notre Comité, il n'est pas superflu d'exposer ici le pour et le contre.

Voici les arguments invoqués par les tenants de l'abolition:

- Le Sénat est si mal en point aux yeux d'un grand nombre qu'aucune réforme ne pourrait le restaurer dans l'opinion commune.
- On pourrait confier à la Chambre des communes ou à des groupes de travail spéciaux les fonctions de révision législative et d'enquête actuellement remplies par le Sénat; sans doute réaliserait-on ainsi des économies appréciables.
- Le système de nomination en vigueur contredit le principe de représentation selon la population au Parlement et constitue de ce fait une entrave à la démocratie.
- D'autres changements, comme la réforme de la Chambre des communes ou l'institutionnalisation de la Conférence des premiers ministres, pourraient mieux servir les objectifs de la réforme.

Voici les arguments contre l'abolition:

- L'établissement d'un Sénat représentant de façon égale les trois régions qui composaient alors le Canada, fut une composante essentielle du pacte fédératif de 1867. Comme aujourd'hui, on jugeait alors indispensable qu'une fédération ait une deuxième chambre chargée de représenter les régions.
- La réforme du Sénat offre une excellente occasion d'accorder aux populations des provinces moins peuplées plus de poids au Parlement.
- Le Sénat a joué un rôle utile en révisant des lois et en approfondissant des questions d'intérêt public. Son abolition priverait le Parlement d'un apport valable.

Les arguments favorables au maintien du Sénat nous semblent l'emporter, et de loin, sur les autres. Les partisans de l'abolition d'ailleurs ne nous paraissent pas avoir les mêmes objectifs que le Comité. Ainsi, certains de ceux qui préconisent plutôt une réforme de la Chambre des communes se soucient beaucoup plus de corriger les déséquilibres de représentation des partis que d'améliorer la représentation parlementaire des provinces moins peuplées, point capital pour nous. Nous pensons aussi qu'il vaut mieux confier au Sénat la révision des lois et la tenue d'enquêtes, parce que l'esprit de parti y est ordinairement moins vif qu'aux Communes et parce que les sénateurs ont plus de temps à y consacrer.

Un Sénat nommé et néanmoins réformé

Nombre de témoins qui ont comparu devant le Comité estimaient qu'il fallait continuer à nommer les sénateurs, mais recommandaient, entre autres réformes, de changer le mode ou la durée des nominations. Plusieurs d'entre eux ont souscrit aux conclusions du Rapport Lamontagne à cet égard.

Les changements proposés au régime de nomination sont les suivants:

- un mandat sénatorial fixe, allant de six à dix ans;
- la désignation de la moitié des candidats par les gouvernements des provinces, ou la désignation de tous les candidats par un groupe de personnes de grande réputation, selon une procédure analogue à celle qui est suivie pour le choix des juges fédéraux; et
- la nomination, après chaque élection fédérale ou provinciale, d'un nombre de sénateurs correspondant au suffrage populaire recueilli par chaque parti.

On a soutenu qu'il faudrait d'autres réformes pour accroître l'efficacité et la représentativité d'un Sénat nommé. Mentionnons l'octroi d'un veto suspensif, qui serait davantage utilisé que l'actuel veto absolu du Sénat; ou encore l'attribution d'un plus grand nombre de sièges aux provinces de l'Ouest, et la nomination d'un plus grand nombre de sénateurs parmi les groupes minoritaires et les peuples autochtones.

Pour les partisans d'un Sénat nommé, la nomination est une meilleure solution que l'élection directe, parce que celle-ci menacerait la suprématie de la Chambre des communes et le système de gouvernement responsable, tandis qu'un Sénat nommé ne risque pas de faire concurrence aux Communes. Selon eux, un Sénat élu serait plus partisan et s'acquitterait ainsi moins bien des trois fonctions que le Comité trouve nécessaire de renforcer: la représentation des régions, la révision des lois et la tenue d'enquêtes. Ils prétendent aussi que les modifications constitutionnelles requises pour mettre en place un Sénat élu donneraient lieu à d'autres débats constitutionnels et que, de toute façon, le consentement nécessaire pourrait s'avérer impossible à obtenir.

Les adversaires d'un Sénat nommé et néanmoins réformé sont d'avis qu'aucun changement en dehors de l'élection directe ne saurait répondre aux objectifs de la réforme. Quelques-uns vont jusqu'à dire qu'il serait préférable d'abolir tout de go le Sénat que de procéder à un simple réaménagement de ses éléments actuels. Seule l'élection directe, soutiennent-ils, donnerait aux sénateurs le mandat voulu pour représenter la population des provinces et des territoires.

La plupart des membres du Comité sont d'avis que l'élection directe est la meilleure solution. Il faudrait du temps cependant pour procéder aux changements constitutionnels nécessaires à l'élection directe des sénateurs. Aussi croyons-nous qu'il serait bon de mettre en œuvre immédiatement certaines des réformes proposées pour un Sénat nommé. Nous en traitons plus en détail au chapitre 7.

Un Bundesrat

A la fin des années 70, plusieurs se sont inspirés de la formule du *Bundesrat* ouest-allemand pour proposer que la deuxième chambre ou le conseil fédéral se compose de mandataires des gouvernements provinciaux.

Une de ces propositions envisageait un conseil formé de délégués provinciaux. Chaque province y disposerait d'un nombre différent de sièges, qui aurait un certain

rapport avec sa population sans que ce rapport soit proportionnel. Ce conseil jouirait d'un droit de veto absolu sur ce qu'on appelle les pouvoirs fédéraux prépondérants: le pouvoir de dépenser, le pouvoir, aujourd'hui tombé en désuétude, de désavouer les lois provinciales et plusieurs autres. Le conseil ne s'occuperait pas d'autres matières législatives fédérales. Il serait en fait une nouvelle institution, qui ne supposerait pas nécessairement l'abolition du Sénat.

D'autres propositions envisageaient plutôt un droit de veto absolu des provinces sur l'exercice des pouvoirs prépondérants, assorti d'un droit de veto suspensif sur la législation fédérale. Elles entraîneraient le remplacement du Sénat actuel par une deuxième chambre sur le modèle du *Bundesrat* allemand. Les gouvernements provinciaux représenteraient alors les régions en matière de législation fédérale. Leurs délégués voteraient suivant les instructions de leurs provinces respectives, celles-ci disposant d'un nombre de votes variable, en fonction mais non en proportion de leurs populations.

L'idée sous-jacente à ces propositions est qu'une deuxième chambre devrait être un instrument de coordination intergouvernementale. Toutefois, la plupart d'entre elles n'effectueraient, à toutes fins utiles, qu'une coordination à sens unique, puisque les initiatives provinciales qui empièteraient sur les orientations et les programmes fédéraux ne seraient, quant à elles, soumises à nul veto ni autre intervention fédérale institutionnalisée.

Dans le document d'orientation général intitulé *La Chambre de la Fédération* et publié en août 1978, après le dépôt du projet de loi C-60, le gouvernement fédéral avait jugé non pertinent de réformer le Sénat sur le modèle allemand; il avait aussi rejeté l'idée d'une deuxième chambre formée de délégués des gouvernements provinciaux.

En novembre 1980, après avoir passé au crible les arguments en faveur d'un conseil de délégués provinciaux et d'un Sénat du type *Bundesrat*, le rapport d'un sous-comité du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles (Rapport Lamontagne) rejetait finalement ces deux options. Il concluait qu'on devrait continuer de débattre les aspects intergouvernementaux de la fédération dans le cadre de conférences fédérales-provinciales, pour les raisons suivantes:

- Un conseil de la fédération accorderait aux gouvernements des provinces un droit de désaveu sur certaines lois du Parlement fédéral. On pourrait arriver aux mêmes fins par d'autres moyens moins contestables et sans créer une nouvelle institution, par exemple en donnant un statut constitutionnel à la Conférence des premiers ministres.
- De même, une deuxième chambre calquée sur le *Bundesrat* subordonnerait le Parlement fédéral aux gouvernements provinciaux, car elle «donnerait à l'exécutif des provinces un pouvoir de veto suspensif et absolu sur le pouvoir législatif fédéral. Le Parlement fédéral deviendrait ainsi un organisme hybride et quasiment monstrueux.»

Les arguments à l'encontre de nouvelles institutions modelées sur le *Bundesrat* ne sont pas restés sans effet. Certains des spécialistes qui ont témoigné devant le Comité admettent aujourd'hui qu'ils ont changé d'idée depuis la fin des années 70, époque à

laquelle la formule d'un *Bundesrat* leur souriait. Plusieurs autres témoins s'opposent catégoriquement à une telle institution. Quelques-uns appuient la proposition du Rapport Lamontagne, qui réclame la reconnaissance constitutionnelle de la Conférence des premiers ministres. Rares sont ceux qui préconisent encore une intervention provinciale dans le processus législatif fédéral.

Le Comité s'oppose unanimement à la création d'une deuxième chambre composée en tout ou en partie de délégués qui suivraient les consignes des gouvernements provinciaux. A notre avis, la représentation des régions en matière de législation fédérale ne devrait pas être une fonction qui relève des gouvernements provinciaux. Un *Bundesrat* est tout indiqué en Allemagne, où les *Länder* participent beaucoup à la législation fédérale mais n'ont que peu d'autonomie législative et financière en comparaison des provinces canadiennes. Au Canada, une telle institution pourrait causer de graves problèmes au Parlement et au régime fédéral. Quant à l'idée d'institutionnaliser la Conférence des premiers ministres, elle nous semble intéressante, mais c'est un sujet qui déborde le cadre de notre mandat.

L'élection indirecte

En 1978, avec le projet de loi C-60, le gouvernement fédéral proposait l'élection indirecte des sénateurs. Il donnait ses raisons dans le document intitulé *La Chambre de la Fédération*. Le système envisagé prévoyait l'élection de la moitié des sénateurs d'une province par les députés fédéraux, au prorata des voix recueillies par chacun des partis dans cette province aux dernières élections fédérales; l'autre moitié aurait été élue par les députés provinciaux, au prorata du suffrage obtenu par chacun des partis aux dernières élections provinciales. Ainsi les partis fédéraux et provinciaux auraient été représentés dans la nouvelle chambre, et il est fort probable qu'aucun d'entre eux n'aurait jamais eu la majorité. Le projet de loi C-60 proposait aussi d'accorder à la deuxième chambre un droit de veto suspensif.

L'élection indirecte, a-t-on soutenu, assurerait une représentation efficace aux populations des provinces sans menacer autant que l'élection directe la primauté des Communes. On estimait aussi que n'étant pas élue directement, cette chambre ne recourrait pas systématiquement au veto suspensif et ne gênerait pas de façon abusive le déroulement du processus législatif.

Les propositions du projet de loi C-60 n'ont guère rallié l'opinion publique, et la Cour suprême a par la suite jugé que le Parlement ne pouvait effectuer seul les principaux changements proposés pour le Sénat.

Les rares témoins favorables à l'élection indirecte préconisent généralement le modèle avancé dans le projet C-60, avec de légères modifications. Ils sont d'avis qu'un Sénat élu indirectement aurait plus d'efficacité politique qu'un Sénat nommé, même réformé; il serait au surplus moins dangereux qu'un Sénat élu directement, tout en pouvant remplir certains objectifs d'un *Bundesrat*.

D'autre part, certains ont soutenu que l'élection indirecte ressemble davantage à une nomination qu'à une élection, et que les sénateurs n'auraient pas beaucoup de poids

comme représentants régionaux. Donc, l'élection indirecte n'ajouterait rien à l'autorité politique du Sénat. Et il n'est pas improbable que les députés choisissent des amis et des associés, qui ne seraient pas nécessairement les personnes les plus qualifiées pour remplir la fonction.

On a aussi soutenu que les assemblées législatives provinciales ne devraient pas intervenir dans la législation fédérale. Les sénateurs désignés par ces assemblées auraient plus à cœur les questions de compétence provinciale. Ils concevraient leurs obligations autrement que leurs collègues élus par les députés fédéraux. Le Sénat deviendrait alors un véritable capharnaüm politique, avec lequel le gouvernement ne pourrait, sans difficultés, négocier de façon fructueuse. Le Sénat pourrait, en outre, se transformer en chambre d'obstruction, si le parti au pouvoir à Ottawa ne détenait aussi le pouvoir dans plusieurs provinces.

L'examen de ces arguments a convaincu le Comité que l'élection indirecte n'atteindrait pas les principaux objectifs de la réforme: donner au Sénat le moyen de mieux remplir ses fonctions de représentation régionale, de révision législative et d'investigation, et raffermir l'autorité politique de l'ensemble du Parlement.

L'élection directe

Bon nombre de témoins, à peu près autant que les partisans d'une réforme des nominations, préconisent l'élection des sénateurs au suffrage universel et direct.

Entre autres arguments, ces témoins ont souligné que seule l'élection directe donnerait au Sénat un pouvoir politique réel. Car si la réforme vise à renforcer la représentation des provinces et des territoires au Parlement, un Sénat élu est la meilleure façon d'y parvenir.

Des témoins ont fait remarquer qu'avec un Sénat élu, ceux qui s'intéressent à la législation et aux programmes fédéraux sous l'angle de leurs intérêts territoriaux ou culturels, pourraient compter, dans la capitale du pays, sur des représentants qui défendraient directement et publiquement leurs idées avec une crédibilité politique certaine—pour autant que les sénateurs ne soient pas trop astreints à la discipline de parti. Ces intérêts n'auraient plus à chercher leurs défenseurs chez les gouvernements provinciaux. Pourrait ainsi être éliminée une importance source de frictions dans les relations fédérales-provinciales. Les controverses interrégionales sur des lois et programmes fédéraux pourraient se résoudre à cette tribune nationale plutôt qu'à celles des conférences fédérales-provinciales, qui donnent parfois une impression d'affrontements systématiques et de désunion nationale.

Les partisans de la représentation proportionnelle ont fait valoir que l'élection directe assurerait un meilleur équilibre régional parmi la députation des partis fédéraux, favorisant de ce fait des orientations plus proches des préoccupations des régions. Le Premier ministre aurait aussi plus de latitude pour constituer un Cabinet équilibré du point de vue régional.

On a allégué enfin que l'élection directe fonctionne bien en Australie, pays fédéral de tradition parlementaire britannique comme le Canada. Notre pays ne ferait donc pas l'essai d'un système entièrement nouveau.

Les opposants à l'élection directe ont fait remarquer que les sénateurs ainsi élus seraient enclins à penser qu'ils doivent exercer des pouvoirs équivalents à ceux des députés; le Sénat ferait alors concurrence à la Chambre des communes et pourrait compromettre notre système de gouvernement parlementaire responsable. Il serait difficile, voire impossible, d'établir une telle institution sans lui donner, soit trop de pouvoir, soit trop peu. Si elle en avait trop, le gouvernement serait en réalité responsable devant deux chambres; si elle n'en avait trop peu, la nouvelle institution ne serait pas prise au sérieux.

On avance par ailleurs qu'il est peu probable qu'un Sénat élu ne fasse pas preuve d'esprit partisan, puisque les sénateurs auraient besoin de l'appui d'un parti pour se faire élire. Dans la mesure donc où les sénateurs seraient astreints à la discipline de parti, la réforme aurait été vaine, car le Sénat ne différerait alors de la Chambre des communes que par la répartition des sièges. Par contre, si les sénateurs n'étaient aucunement partisans, d'autres problèmes se poseraient: ils seraient portés à ne pas assez tenir compte de l'intérêt national et même à troquer leur suffrage pour des intérêts exclusivement locaux.

Les adversaires d'un Sénat élu ont affirmé aussi qu'une nouvelle institution de ce genre, étrangère à l'expérience canadienne, pourrait avoir des effets imprévisibles. A cet égard, ils font remarquer que l'expérience australienne ne plaide pas du tout en faveur de l'élection directe, car elle a comporté de sérieuses difficultés.

On soutient finalement qu'il serait difficile d'obtenir l'approbation nécessaire aux modifications constitutionnelles, d'autant plus que le public est las des controverses constitutionnelles.

Les partisans d'un Sénat élu s'entendent avec les opposants sur l'importance cruciale des décisions à prendre quant à l'agencement des éléments nécessaires à sa constitution: mode de scrutin, date des élections, durée du mandat sénatorial, pouvoirs législatifs et répartition des sièges. Mais un des points majeurs qui partagent les deux camps, à notre avis, c'est que les partisans d'un Sénat élu croient possible d'arriver à un juste milieu entre trop de pouvoir et pas assez, et entre trop d'influence partisane et pas assez. Ceux qui sont contre un Sénat élu doutent au contraire qu'on puisse atteindre un tel équilibre; ils s'opposent donc à ce qu'on introduise des changements dont les résultats sont si incertains.

La plupart des membres du Comité estiment, cependant, que les deux autres solutions—un Sénat nommé et réformé, et l'élection indirecte—ne conférerait pas au Sénat une autorité politique suffisante. Par conséquent, elles ne donneraient pas plus de poids aux populations des petites provinces et ne protégeraient pas réellement la minorité francophone du Canada.

Nous en concluons que l'élection directe est la solution qui répond le mieux aux objectifs de la réforme, mentionnés au chapitre 4, et qu'un Sénat élu, mis sur pied avec

toutes les précautions, atteindrait l'équilibre recherché. Le modèle de Sénat élu que nous proposons et qui a la faveur de la plupart des membres du Comité, fait l'objet du chapitre suivant.

Un Sénat élu: La proposition du Comité

Ayant opté pour un Sénat élu, le Comité se trouvait devant une série de choix à faire sur le mode de scrutin, sur la répartition des sièges entre les provinces et sur les pouvoirs du Sénat. Entre un Sénat qui aurait des pouvoirs égaux à ceux de la Chambre des communes et où les provinces disposeraient du même nombre de sièges, et une chambre dotée d'un simple statut consultatif, avec distribution de sièges proportionnelle à la population des provinces, il y avait tout un éventail de possibilités.

Nous avons cherché un moyen terme entre ces extrêmes. Nous proposons donc que les sénateurs soient élus au scrutin majoritaire uninominal à un tour, pour un mandat non renouvelable de neuf ans, lors d'élections triennales ne coïncidant pas avec les élections aux Communes, et que le Sénat dispose, pour la plupart des projets de loi, d'un veto suspensif de 120 jours de session. La représentation des provinces moins peuplées et des territoires, notamment, serait augmentée, ce qui porterait le nombre de sénateurs à 144. Les mesures de portée linguistique exigeraient une double majorité. Mais, avant d'exposer en détail nos propositions, voyons un peu les principes qui nous ont guidés.

On reconnaît généralement que le régime parlementaire fondé sur la responsabilité ministérielle a bien servi le Canada et ne doit pas être mis en péril. Un tel régime fonctionne mieux quand le gouvernement est responsable devant une seule chambre; quand il l'est devant deux chambres et que l'une échappe à son emprise, il peut à tout moment se retrouver paralysé. Nous avons voulu absolument écarter ce risque. Nous avons donc cherché à garantir qu'un Sénat élu, tout en disposant de pouvoirs considérables, ne puisse contester à la Chambre des communes la prépondérance ultime qui lui appartient.

Une autre de nos préoccupations majeures a été d'assurer aux sénateurs toute l'indépendance requise. Si les sénateurs étaient perçus comme purement partisans, leur crédibilité de porte-parole des régions s'en trouverait compromise, et nous aurions passé à côté d'un des objectifs de la réforme. Nous avons donc choisi, pour le mode de scrutin, pour la durée du mandat sénatorial et pour les pouvoirs du Sénat, des options qui devraient favoriser l'indépendance des sénateurs.

Enfin, dans la mesure où nous croyions nécessaire d'augmenter la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat, il fallait réduire la part des autres provinces. Mais la population francophone du Canada, qui se regroupe principalement au Québec, pourrait alors se sentir moins protégée. Nous proposons donc un mécanisme inédit, qui permette aux sénateurs représentant la collectivité francophone de voter séparément sur toute mesure de portée linguistique qui intéresse particulièrement cette collectivité.

Les paragraphes suivants passent en revue les divers éléments du Sénat que nous proposons. Dans chaque cas, nous énumérons les principales options possibles et expliquons notre choix. Nous tenons à préciser que ces éléments sont interdépendants. Considéré séparément, chacun présente des inconvénients; mais pris ensemble, ils peuvent constituer un Sénat fort, capable de représenter les intérêts régionaux sans miner le système de gouvernement responsable dont bénéficie notre pays.

Le mode de scrutin

Le Comité avait à choisir entre le scrutin majoritaire et la représentation proportionnelle, autrement dit entre la circonscription uninominale et la circonscription plurinomiale.

La représentation proportionnelle est en vigueur au Sénat australien et dans la plupart des assemblées législatives d'Europe de l'Ouest. En vertu de ce mode de scrutin, le nombre de sièges parlementaires attribué à chaque parti politique correspond en gros à la proportion du vote qu'il a recueillie. On a fait valoir devant nous deux formules de représentation proportionnelle: le *vote unique transférable*, en usage au Sénat australien et en Irlande, et le *scrutin de liste* sur le modèle européen. En faveur de la proportionnelle, des témoins ont argué que le scrutin majoritaire avait pour effet d'aggraver les déséquilibres régionaux à la Chambre des communes et de ne laisser aux partis minoritaires que peu de sièges dans chaque région, sinon aucun. Il arrive ainsi que l'un des grands partis fédéraux ne fasse élire aucun député dans des régions importantes, ce qui empêche la constitution d'un Cabinet fédéral pleinement représentatif. Par contre, la proportionnelle permettrait aux grands partis fédéraux de faire élire des candidats dans toutes les régions du pays, si l'on se fie aux résultats des dernières élections générales. Quelques témoins ont aussi fait valoir que le Sénat devait se distinguer de la Chambre des communes par son système électoral, pour bien marquer la différence entre les deux chambres. Enfin, avec la représentation proportionnelle, les sénateurs seraient élus dans des circonscriptions à la dimension des provinces, ce qui ajouterait présument à leur prestige.

En contrepartie, les adversaires de la proportionnelle ont fait valoir que si ce mode de scrutin était utilisé pour les élections sénatoriales—ou pis encore, pour les élections aux Communes—il pourrait faciliter l'émergence de partis purement régionaux. Un tel développement saperait les partis fédéraux, qui contribuent à intégrer et à atténuer les différences régionales. Le conflit entre des partis purement régionaux pourrait avoir l'effet d'accroître les tensions régionales.

Nous en avons donc conclu que la réforme du Sénat ne devait pas dévier de son but ni servir à résoudre un problème de représentation attribuable au comportement des partis politiques. Autrement dit, les partis qui n'arrivent pas à faire élire des députés

dans une province n'ont qu'à battre leur coulpe et à modifier leurs attitudes. Il ne faut pas changer le système électoral seulement pour pallier les faiblesses et les erreurs des partis. Mentionnons cependant qu'un des membres du Comité est demeuré favorable à la proportionnelle.

Par ailleurs, les différentes formules de représentation proportionnelle sont plutôt complexes. Il va sans dire que cette complexité ne va pas au delà de la capacité de compréhension commune. Nous avons craint cependant la réaction du public à un mode de scrutin nouveau pour lui, voire déroutant; un système qui n'a été en vigueur qu'au niveau provincial, dans les villes de Winnipeg, Calgary et Edmonton dans les années 20, mais qui y a été partout aboli durant les années 50. D'autre part, utiliser les provinces comme circonscriptions n'aurait pas permis une représentation régionale à l'intérieur de chaque province: par exemple, la quasi-totalité des sénateurs auraient pu provenir des grands centres urbains et les régions rurales seraient restées sans représentation.

Certains nous ont conseillé, dans le cadre de circonscriptions uninominales, de recommander le recours au vote alternatif, utilisé pour l'élection à la Chambre des représentants de l'Australie. Ils ont fait valoir qu'un tel système donne à l'électeur la possibilité d'inscrire ses choix par ordre de priorité, parmi les divers candidats et partis. Il permet aussi l'élection du candidat qui recueille la majorité absolue des voix, même si ces voix ne sont pas toutes issues du premier choix. Nous avons bien pesé les conséquences de ce système. Les trois provinces canadiennes qui l'ont utilisé l'ont toutes abandonné par la suite. Sa mise en vigueur immédiate produirait un système électoral avec lequel les électeurs canadiens seraient peu familiers. Au demeurant, en comparant les résultats du vote alternatif avec ceux du système actuel, on ne constate que des différences marginales.

Par contre, le scrutin majoritaire uninominal à un tour nous semble plus simple et satisfaisant. Les électeurs le connaissent bien puisqu'ils l'utilisent depuis des générations à tous les niveaux de gouvernement, sauf quelques exceptions localisées. Nous jugeons réellement avantageux que le système électoral en vigueur pour le Sénat repose sur les mêmes principes que celui des Communes, afin de ne pas dérouter les électeurs par la coexistence au fédéral de deux systèmes électoraux opposés. Nous voyons d'autres avantages au scrutin majoritaire. Plus petites, les circonscriptions uninominales faciliteraient les campagnes électorales. Elles augmenteraient les chances des minorités linguistiques et culturelles, dans chaque région, de faire élire un ou plusieurs des leurs, si les circonscriptions étaient délimitées de façon à permettre une telle représentation. L'application de ce principe devrait aussi favoriser l'élection de représentants de peuples autochtones.

L'une de nos principales craintes est que l'utilisation de listes dans le cadre de vastes circonscriptions n'accroisse l'emprise des quartiers généraux des partis sur la sélection des candidats, et les palliatifs proposés nous ont paru insuffisants. On pourrait ainsi aboutir, sous le couvert d'une élection populaire, à la nomination déguisée des sénateurs par les partis. Par contre, dans une circonscription uninominale plus petite, les militants locaux sont mieux placés pour faire prévaloir leur volonté sur celle des autorités centrales des partis. Et c'est justement une de nos préoccupations que d'accroître l'indépendance des sénateurs.

Nous ne concluons pas ces remarques sur les autres modes de scrutin sans indiquer que plusieurs témoins nous ont fortement recommandé d'aller voir en Australie comment fonctionne la proportionnelle aux élections sénatoriales. On nous a dit que si nous pouvions en discuter sur place avec des personnalités politiques et autres, nous verrions moins de désavantages à la représentation proportionnelle en général, et au vote unique transférable en particulier. En réalité, le temps alloué à notre Comité pour ses recherches et pour ses déplacements au Canada ne nous permettait pas de faire un tel voyage et de respecter l'échéance fixée, même après la prolongation accordée. Nous reconnaissons cependant qu'une étude complète des systèmes électoraux possibles pour le Sénat canadien devrait inclure, idéalement, un examen sur place du système australien.

La délimitation des circonscriptions

Si les circonscriptions électorales doivent élire une seule personne comme à la Chambre des communes, nous ne croyons pas pour autant que leur délimitation doive s'inspirer des mêmes principes d'égalité numérique. Les sénateurs devraient aussi représenter des communautés naturelles. Bien que la démographie constitue un critère dont il faut tenir compte, les facteurs géographiques, communautaires, linguistiques et culturels doivent ici revêtir une importance plus grande qu'à la Chambre des communes. A cette fin, on pourrait tolérer, par rapport à la population électorale moyenne, des écarts plus importants que ceux qu'autorise la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* lors du remaniement de la carte électorale fédérale. A l'heure actuelle, seul le Québec compte 24 divisions sénatoriales. Ces délimitations qui datent de 1856 ne correspondent plus à la réalité contemporaine. On devrait les abolir et découper de nouvelles circonscriptions, non seulement au Québec mais aussi dans les autres provinces. D'autre part, les circonscriptions sénatoriales, à l'instar des circonscriptions de la Chambre des communes, ne devraient pas chevaucher les limites provinciales et territoriales.

La carte électorale du Sénat devrait faire l'objet de remaniements périodiques. Comme cela suppose l'exercice du jugement politique, nous proposons que des commissions indépendantes soient chargées de soumettre un projet de délimitation, en conformité des critères établis par la loi, mais que le découpage final des circonscriptions prenne forme et effet par une loi du Parlement. Celui-ci pourrait donc modifier le projet initial. Toutefois, la délimitation initiale, pour les premières élections sénatoriales, devrait être faite par un Comité mixte spécial des deux chambres.

La durée du mandat sénatorial et la date des élections

Nous reconnaissons qu'en optant pour des circonscriptions uninominales, nous nous imposons de voir à ce que le rôle des sénateurs élus diffère clairement de celui des députés. C'est précisément ce à quoi vise notre proposition de limiter les sénateurs à un seul mandat, de même qu'elle permet d'atteindre d'autres objectifs importants. S'ils n'ont pas à envisager une réélection, les sénateurs seront moins perméables aux influences partisans et auront plus de latitude pour parler à titre de représentants régionaux. Ils seront ainsi moins enclins à s'engager dans le même genre d'activité que

les députés, au niveau des circonscriptions, et pourront donc consacrer le meilleur de leurs énergies aux travaux du Sénat et de ses comités.

Nous reconnaissons qu'élus pour un seul mandat, les sénateurs n'auraient pas à rendre des comptes à leurs commettants lors d'élections subséquentes. Mais comme tous les représentants élus et même bon nombre de personnalités publiques nommés, les sénateurs sont responsables de diverses façons devant la population qu'il servent. Leurs propres motivations mises à part, ils sont soumis à des pressions diverses, sociales et politiques, pour remplir au mieux leur mandat. Nous pensons que ces pressions suffiront à garantir que les sénateurs, même élus pour un seul mandat, justifieront la confiance de leurs commettants. Si le Sénat jouissait d'autant de pouvoirs que les Communes, la question de la réélection tirerait plus à conséquence. Mais avec un veto suspensif, le problème de l'imputabilité, s'il demeure important, est moins critique. Nous croyons donc qu'en définitive, les avantages du mandat unique en surpassent les désavantages.

La durée du mandat fut une question difficile à trancher. La plupart des témoins ont recommandé six ans, sans aucune restriction pour solliciter d'autres mandats. C'est la formule en vigueur aux États-Unis et en Australie. Mais si l'on n'accorde aux sénateurs qu'un mandat unique, comme nous l'avons décidé, il faudra que la durée en soit assez longue pour attirer de bons candidats. Nous avons opté pour neuf ans afin d'assurer plus de continuité au Sénat. Autrement, le roulement serait trop rapide. Par exemple, si la moitié des sénateurs mandatés pour six ans étaient élus tous les trois ans, il ne resterait à chaque renouvellement que la moitié des sénateurs à posséder tout juste trois années d'expérience au Sénat.

C'est pourquoi nous recommandons un mandat de neuf ans, et le renouvellement du Sénat par tiers tous les trois ans. Ce mandat plus long aurait l'avantage de donner aux sénateurs plus de latitude. Cependant nous n'attachons pas une importance vitale à cette durée précise. L'essentiel de notre proposition réside dans un mandat unique, qui soit, d'autre part, assez long pour donner aux sénateurs la liberté et le temps voulus pour jouer efficacement leurs rôles de législateurs et de représentants régionaux.

Le renouvellement par tiers aux trois ans que nous recommandons, s'inspire du système utilisé pour les élections sénatoriales aux États-Unis, en Australie et en France. Mais à cause du scrutin uninominal, c'est le tiers des circonscriptions qui seraient appelées aux urnes dans chaque province tous les trois ans. (Il y aurait des dispositions spéciales pour les territoires, puisque nous n'y recommandons pas un nombre de sièges divisible par trois.)

Ces élections triennales, qui ne devraient pas coïncider avec les élections aux Communes, auraient lieu à date fixe—par exemple, le deuxième lundi de mars tous les trois ans. Plusieurs témoins ont recommandé que les élections aux Communes et au Sénat aient lieu en même temps, la moitié du Sénat étant élue à chaque élection générale. Ils ont souligné que cette formule réduirait le nombre d'élections et amènerait une plus grande participation électorale. Le désavantage de ce renouvellement par moitié est que le mandat sénatorial unique pourrait être trop court en étant limité à deux législatures; et il pourrait être trop long si un tiers des sénateurs était élu à chaque élection aux Communes, car ceux-ci siègeraient alors durant trois législatures. Mais

nous avons d'autres objections. La campagne électorale sénatoriale serait éclipsée par une autre dont le but principal est d'élire un gouvernement. D'autre part, le pouvoir de dissolution du Parlement donnerait au gouvernement une certaine emprise sur le Sénat. Nous pensons donc que les sénateurs auraient plus d'autonomie et d'autorité comme représentants régionaux si leur élection était séparée. Au surplus, des élections distinctes pourraient accroître les chances de succès des candidats sans parti. Bien que l'adhésion à un parti soit chose normale, elle ne devrait pas constituer l'unique façon d'être élu.

Le pouvoir de dissolution permet au Gouverneur général, sur recommandation du Premier ministre, d'interrompre à loisir le mandat de la Chambre des communes durant les cinq années qui suivent une élection générale. Ainsi, ce droit de dissolution permettrait de faire coïncider l'élection des députés avec celle des sénateurs. Pour éviter cette éventualité, il faudrait des garanties constitutionnelles.

La loi électorale

La loi devra prévoir qui a le droit de voter ou de poser sa candidature lors d'une élection. Il faudra inscrire de telles dispositions dans une nouvelle loi régissant toute la procédure des élections sénatoriales, y compris les dépenses. Une telle loi devrait entrer en vigueur bien avant les premières élections.

La répartition des sièges entre les provinces et territoires

Pour le moment, la répartition des sièges au Sénat est fondée sur le principe de quatre divisions régionales égales: l'Ontario, le Québec, les provinces de l'Ouest et les provinces de l'Atlantique. Le principe d'égalité n'est cependant pas entièrement respecté puisque la dernière région compte 30 sièges, contre 24 pour chacune des trois autres régions. Il ressort des témoignages que ces divisions sont devenues désuètes aux fins de la représentation régionale, qu'elles devraient être abolies et que la répartition des sièges au Sénat ne devrait se faire qu'en fonction des provinces et des territoires.

On a aussi fait valoir qu'il est absurde qu'une province compte plus de sièges qu'une autre plus peuplée.

Plusieurs témoins ont défendu vivement la représentation égale des provinces au Sénat, l'égalité des citoyens aux Communes exigeant, en contrepartie, l'égalité des provinces au Sénat. C'est le principe accepté par des fédérations comme les États-Unis, l'Australie et la Suisse, où les États (ou cantons) détiennent le même nombre de sièges au Sénat (ou au Conseil des États), en dépit de différences considérables de population. Nous avons entendu ces arguments surtout dans l'ouest et dans les provinces de l'Atlantique.

Remarquons cependant que dans aucune des trois fédérations citées en exemples, le déséquilibre numérique entre les unités constituantes n'est aussi prononcé qu'au Canada. Par exemple, l'Ontario compte 36 pour cent de la population canadienne, alors qu'aux États-Unis, l'État le plus peuplé ne compte que 10 pour cent environ de l'ensemble. Au Canada, l'application du principe d'égalité permettrait aux cinq

provinces les moins peuplées, avec aussi peu que 13,4 pour cent de la population canadienne, de détenir la majorité au Sénat avec l'appui des représentants des territoires, quel que soit le nombre de ces derniers. Un habitant de l'Île du Prince-Édouard aurait un poids électoral équivalent à celui de 70 Ontariens et de 50 Québécois. Des inégalités aussi marquées pourraient compromettre le prestige même de l'institution. En outre, dans un tel Sénat, le poids relatif de la seule province à majorité francophone, qui était de 33 pour cent en 1867 et qui s'établit à 23 pour cent aujourd'hui, tomberait à moins de 10 pour cent.

Aussi en avons-nous conclu que, tout en assurant une surreprésentation significative des provinces moins peuplées et des territoires, nous devons proposer une répartition mieux adaptée à la réalité canadienne que l'égalité absolue. Ce faisant, nous suivons l'exemple des deuxièmes chambres des fédérations ouest-allemande et indienne, où le principe d'égalité est pondéré par la population de chaque État.

C'est pourquoi la plupart des membres du Comité ont opté pour la répartition suivante: l'Ontario et le Québec conserveraient le même nombre de sièges qu'actuellement (24), et les autres provinces recevraient 12 sièges chacune, sauf l'Île du Prince-Édouard qui en obtiendrait six. La représentation du Yukon et des Territoires du Nord-ouest augmenterait aussi. Cette formule porterait à 144 le nombre des sénateurs. Le rôle accru que nous envisageons pour le Sénat, tant du point de vue de la représentation régionale que du travail en comité, justifie une augmentation importante du nombre des sénateurs. Dans certains cas, notre formule attribuerait à des provinces et à des territoires plus de sénateurs que de députés aux Communes, ce qui n'a pas manqué de troubler certains membres du Comité. Ceux-ci pensent que l'autorité des députés dans ces régions s'en trouverait affaiblie. Cependant, la plupart d'entre nous donnons la primauté à une répartition équitable des sièges sénatoriaux entre les provinces et les territoires.

Si la répartition que nous proposons est adoptée, il sera nécessaire de modifier l'article 51A de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui stipule qu'une province ne peut avoir moins de députés que de sénateurs. Cet article devrait probablement être modifié, de façon que la disposition s'applique exclusivement au nombre de sénateurs qu'une province avait en 1982. Ainsi, l'Île du Prince-Édouard se verrait garantir les quatre députés auxquels elle a droit en vertu de la règle en vigueur. L'attribution de six sénateurs à l'Île du Prince-Édouard, selon notre formule, ne lui donnerait cependant pas droit à deux députés additionnels. Le tableau qui suit compare la répartition proposée avec celle qui prévaut maintenant.

	Sénat actuel	Sénat proposé
Terre-Neuve	6	12
Ile du Prince-Édouard	4	6
Nouvelle-Écosse	10	12
Nouveau-Brunswick	10	12
Québec	24	24
Ontario	24	24
Manitoba	6	12
Saskatchewan	6	12
Alberta	6	12
Colombie-Britannique	6	12
Yukon	1	2
Territoires du Nord-Ouest	1	4
Total	104	144

Les pouvoirs du Sénat

Presque tous les témoins qui ont proposé un Sénat élu ont recommandé que le Sénat n'ait pas le pouvoir de renverser le gouvernement. Nous abondons dans le même sens. Il est malsain, en régime parlementaire, que le gouvernement ait deux maîtres dont les volontés peuvent être, à l'occasion, diamétralement opposées.

Plusieurs témoins ont soutenu qu'un Sénat élu devait disposer de pouvoirs législatifs égaux à ceux de la Chambre des communes, ou plus exactement continuer à disposer de tels pouvoirs, puisque la *Loi constitutionnelle de 1867* les lui reconnaît. On a argué que deux corps législatifs, issus du suffrage universel, devaient être en toute logique sur un pied d'égalité. On s'est inquiété enfin de la qualité des candidatures que susciterait une assemblée dont les pouvoirs seraient par trop inférieurs à ceux des Communes. Cette formule aurait eu pour effet de conférer au Sénat un pouvoir de veto absolu sur tous les projets de loi votés par la Chambre des communes, ou du moins sur tous les projets de loi à l'exception des projets à incidence financière. En cas de désaccord persistant entre les deux chambres, le projet de loi litigieux aurait pu rester en plan, ou une commission mixte paritaire aurait pu tenter d'en arriver à une rédaction transactionnelle. Certains ont proposé, en cas de désaccord persistant, qu'on tienne une séance commune des deux chambres, où les textes litigieux seraient soumis à un vote majoritaire; et si cette procédure échouait, qu'on dissolve les deux chambres et déclenche des élections.

Ainsi donc, un veto absolu du Sénat alourdirait bien plus le processus parlementaire qu'un veto suspensif. Le gouvernement serait responsable devant les deux chambres. La double dissolution, d'autre part, multiplierait les consultations électorales, tandis que la menace de dissolution fournirait au gouvernement un moyen de pression sur le Sénat. Mais ce qui surtout nous fait écarter le veto absolu, c'est la possibilité, sinon la probabilité, d'un blocage continu des institutions parlementaires. L'expérience du Sénat australien, dont les pouvoirs législatifs sont pratiquement égaux à ceux de la première chambre, montre assez que ces craintes n'ont rien d'imaginaire.

Aussi avons-nous jugé plus sage et plus conforme au génie du parlementarisme d'accorder au Sénat le pouvoir de retarder l'adoption d'une mesure votée par la Chambre des communes, mais non celui de l'empêcher. A cette fin, le Sénat jouirait d'un veto suspensif d'une durée maximum de 120 jours de séance, divisée en deux périodes de 60 jours. Ce veto ne pourrait cependant être utilisé à l'encontre d'un projet de loi de subsides. Voici comment fonctionnerait le mécanisme que nous envisageons:

- a) Les projets de loi adoptés par la Chambre des communes seraient transmis sans délai au Sénat.
- b) Dans les 60 jours de séance suivant la transmission d'un projet de loi, le Sénat devrait se prononcer définitivement à son sujet, soit en l'adoptant, soit en le rejetant, soit en l'adoptant avec des amendements. Un projet de loi sur lequel le Sénat ne se serait pas prononcé dans le délai prescrit pourrait être présenté directement au Gouverneur général, pour la sanction royale.
- c) Un projet de loi adopté par la Chambre des communes et rejeté par le Sénat ne pourrait être soumis à la sanction royale que si les Communes l'adoptaient de nouveau, sans amendement. Cette nouvelle adoption ne pourrait intervenir qu'après un laps de 60 jours de séance depuis le rejet du Sénat.
- d) Si le Sénat amendait un projet de loi adopté par la Chambre des communes, cet amendement serait transmis aux Communes qui devraient se prononcer à son sujet soit en l'acceptant, soit en le rejetant. Dans le premier cas, le projet amendé serait présenté immédiatement au Gouverneur général pour la sanction royale. Dans le second cas, il pourrait aussi être présenté à la sanction royale mais seulement après un laps de 60 jours de séance depuis la transmission de l'amendement du Sénat. A l'expiration de ce délai, la Chambre devrait se prononcer sur l'amendement et sur le projet de loi dans son ensemble. La même règle s'appliquerait aux projets de loi pour lesquels la Chambre accepterait certains amendements du Sénat et en rejetterait d'autres.
- e) Le calcul des 60 jours de délai prescrit ne tient compte que des jours où l'une ou l'autre des chambres du Parlement tient séance.

Nous proposons d'utiliser les jours de séance plutôt que les jours civils, pour éviter les distorsions dues aux ajournements prolongés et aux congés. A toutes fins utiles, la durée maximum du délai varierait entre sept et neuf mois, selon la période de l'année.

La question des subsides revêt une importance singulière dans notre tradition parlementaire. Un simple retard dans le vote des crédits budgétaires peut paralyser l'administration publique pendant des mois. Cette éventualité nous paraît inacceptable. Conférer au Sénat ne serait-ce qu'un veto suspensif en des matières aussi vitales reviendrait à lui octroyer, de façon déguisée, le pouvoir de renverser le gouvernement. Aussi proposons-nous de n'accorder aucun pouvoir suspensif au Sénat sur les subsides, ce qui comprend le budget des dépenses, les crédits provisoires et les crédits supplémentaires.

Actuellement, on ne peut introduire les projets de loi à incidence financière en premier lieu au Sénat. Nous souhaitons le maintien de cette règle, sauf pour le budget

même du Sénat, de même que pour les projets de loi concernant les élections sénatoriales et l'organisation interne du Sénat. Il est essentiel à son indépendance que le Sénat ait le pouvoir d'initiative en ces matières. Il nous paraît même essentiel qu'il ait toute autorité sur son propre budget. Les sénateurs garderaient, d'autre part, le pouvoir d'introduire des projets de loi sans incidence financière.

La double majorité

Nous convenons avec plusieurs témoins que, pour tout acte législatif concernant la langue française et les questions culturelles s'y rapportant, la communauté francophone du Canada devrait avoir un poids plus important. Nous entérinons la proposition que toute loi de portée linguistique devrait recevoir l'aval d'une double majorité au Sénat. On a soumis au Comité deux façons de calculer cette double majorité. L'une exige la majorité des sénateurs francophones et la majorité des sénateurs anglophones; l'autre, la majorité de tous les sénateurs, pourvu que cette majorité comprenne une majorité de sénateurs francophones.

La deuxième méthode, à l'instar de la première, protégerait la minorité francophone contre tout acte législatif que celle-ci jugerait dangereux pour son intégrité. Mais elle aurait en outre l'avantage de faciliter encore plus l'aval du Sénat pour des lois que la majorité francophone jugerait souhaitables, puisqu'il faudrait alors, pour empêcher l'adoption de telles lois, plus que la simple majorité d'Anglophones requise dans le premier cas — dans l'éventualité où ceux-ci devraient voter sans l'appui des Francophones. Et comme la Chambre des communes ne pourrait dans ce cas passer outre à l'opposition du Sénat, c'est là une raison de plus pour rendre le rejet plus difficile au groupe majoritaire. La seconde méthode ayant cette vertu, nous inclinons à lui donner notre préférence.

Une telle formule ne serait efficace que si le veto du Sénat en ces matières était absolu. Autrement dit, un projet de loi ou une partie de projet de loi de portée linguistique ne pourrait devenir loi sans avoir reçu l'aval d'une double majorité au Sénat. Pour identifier ces projets de loi ou parties de projets assujettis à la double majorité, il faudrait définir des critères et prévoir une procédure de règlement des litiges.

Aux fins de la double majorité, nous proposons qu'on demande aux sénateurs, à l'occasion de la prestation du serment d'office, s'ils se considèrent comme Francophones.

L'approbation de certaines nominations

Nous pensons que les nominations par décret à des organismes fédéraux dont les décisions ont d'importantes incidences régionales, devraient être sujettes à un veto de la part du Sénat dans un délai, par exemple, de trente jours de séance. Si le Sénat

n'opposait pas de veto dans ce laps de temps, la nomination serait considérée comme ratifiée.

L'organisation interne du Sénat

En vertu de l'article 34 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Président du Sénat est nommé et révoqué par le Gouverneur général, sur recommandation du Premier ministre. Cette disposition, probablement inspirée par les usages de la Chambre des Lords britannique, a pour effet de confier la gestion administrative du Sénat à une personne qui peut ne pas être le choix de la majorité des sénateurs. Nous estimons que l'indépendance de cette chambre serait accrue si, comme presque toutes les assemblées législatives du monde démocratique, elle pouvait elle-même élire son Président tous les trois ans, après chaque renouvellement du Sénat.

Les motifs qui ont justifié l'élection par les sénateurs de leur Président s'appliquent *a fortiori* au choix des leaders au Sénat des formations politiques. Les responsables de la planification des travaux du Sénat ne devraient pas être choisis par les chefs des partis aux Communes. Aussi proposons-nous que le leader du gouvernement et celui de l'opposition au Sénat soient élus par les sénateurs de leurs formation politiques respectives.

Nous avons examiné la question de l'admissibilité des sénateurs au Conseil des ministres. Certains membres du Comité attachaient de l'importance au fait que le gouvernement puisse nommer un sénateur ministre quand une province se retrouve sans député du parti gouvernemental. Nous pensons cependant qu'on ne devrait pas nommer des sénateurs au Cabinet pour compenser l'incapacité des partis de faire élire des députés dans certaines provinces. La majorité des membres du Comité croit également que si des sénateurs deviennent ministres, la solidarité ministérielle l'emportera sur leur responsabilité de représentants régionaux. Nous avons aussi convenu que la possibilité de devenir ministre et la présence de ministres au Sénat rendraient les sénateurs moins aptes à représenter efficacement les intérêts de leurs régions. Nous en avons donc conclu que les sénateurs ne devraient pas être admissibles au Conseil des ministres, ni aux postes de secrétaires parlementaires.

Cette interdiction pourrait gêner la présentation et la défense des projets de loi du gouvernement au Sénat. Aussi proposons-nous — comme le Règlement du Sénat le permet déjà — que les ministres viennent au Sénat expliquer et défendre leurs mesures législatives. Nous pensons qu'on devrait aussi permettre aux secrétaires parlementaires et aux représentants des ministères de témoigner devant les sénateurs.

A nos audiences publiques, on a proposé des caucus régionaux, qui regrouperaient les sénateurs d'une même région, sans égard aux allégeances politiques, pour mieux souligner leur rôle de représentants régionaux. Une telle pratique correspondrait manifestement à l'esprit et aux orientations générales de notre rapport. Il va de soi que la participation à ces caucus n'empêcherait pas les sénateurs de participer aux traditionnels caucus de partis, qui sont des rouages essentiels du parlementarisme. C'est là d'ailleurs que les sénateurs élus pourront apporter une contribution importante à l'élaboration de la politique des partis. Le fait d'être élus leur donnera plus de poids politique.

Les réformes réalisables dans l'immédiat

Notre proposition de faire élire les membres du Sénat comporte des aspects inédits, qui exigeront un débat public. Au surplus, l'établissement d'un Sénat élu nécessitera des modifications à la Constitution qui requerront le consentement du Parlement et d'un nombre déterminé d'assemblées législatives provinciales. Tout cela prendra du temps. On devrait profiter de cet intervalle pour introduire sans délai d'utiles réformes, qui n'exigeraient que l'assentiment du Parlement ou même du Sénat seulement.

Les réformes auxquelles nous pensons s'accordent avec le Sénat élu que nous préconisons; elles lui paveraient même la voie. Deux des changements importants que nous proposons pourraient s'effectuer maintenant: fixer un terme de neuf ans au mandat sénatorial, au lieu de la limite d'âge actuelle de 75 ans; et amener le Sénat à user de son droit de veto absolu selon une procédure telle que son exercice équivaille, dans la pratique, à celui d'un veto suspensif. Ces propositions, qui vont de pair avec deux éléments de notre projet de Sénat élu, sont expliquées ci-dessous.

Si les réformes que nous proposons dans ce chapitre étaient pleinement mises à profit, l'efficacité du Sénat s'en trouverait accrue. Nous devons souligner néanmoins que, de l'avis de presque tous les membres du Comité, ces réformes ne suffiraient pas pour que le Sénat remplisse bien son rôle futur; seule l'élection directe pourra y arriver. Mais, d'ici à ce qu'on établisse un Sénat élu, le fonctionnement d'un Sénat réformé permettrait de voir dans quelle mesure on peut rendre un Sénat nommé plus efficace et si, en définitive, l'élection directe est nécessaire.

Nous avons regroupé nos propositions de réforme sous trois rubriques: le choix des sénateurs et leur mandat, les pouvoirs du Sénat et l'organisation interne du Sénat.

Le choix des sénateurs et leur mandat

Le mode de sélection des sénateurs, qui sont nommés par le Gouverneur général sur recommandation du Premier ministre, a fait l'objet des plus vives critiques devant notre Comité. Certains témoins n'ont rien trouvé à redire au principe de la nomination; c'est son application actuelle, qui, selon eux, ouvre la porte aux abus. Bien que les

membres du Comité s'entendent en général sur ce point, la plupart estiment qu'aucune des méthodes avancées ces dernières années ne changerait fondamentalement la situation. Malgré toutes ses lacunes, le mode actuel a permis de nommer plusieurs personnalités de premier plan, qui ont bien servi le pays. Nous proposons de le conserver jusqu'à l'institution d'un système d'élection directe, mais de l'appliquer d'une façon compatible avec l'efficacité accrue que nous attendons de la deuxième chambre du Parlement.

A notre avis, le mandat fixe, non renouvelable, de neuf ans que nous proposons à la place des nominations faites à toutes fins utiles pour la vie, servirait déjà à profiler le genre de personnes appelé à devenir sénateur, et il serait plus acceptable au public. Nous recommandons d'ailleurs le même mandat pour un Sénat élu.

Attribuer une durée fixe au mandat sénatorial nécessitera une modification à la Constitution. Il est presque certain cependant qu'un mandat de neuf ans ne nécessiterait pas le recours à la procédure générale de modification, qui fait entrer en jeu les assemblées législatives provinciales, étant donné que ni «les pouvoirs du Sénat» ni «le mode de sélection des sénateurs» ne seraient touchés. La modification serait donc du ressort du Parlement, en vertu de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. La Cour suprême pourrait statuer qu'un mandat beaucoup plus court que neuf ans ne permettrait pas aux sénateurs de s'acquitter convenablement de la révision législative et constituerait donc une atteinte aux pouvoirs du Sénat, exigeant de ce fait le consentement des provinces. Telle est du moins notre interprétation du jugement de cette cour dans le *Renvoi sur la Chambre haute*, qui, quoique antérieur aux récentes modifications constitutionnelles sur le Sénat, pourrait bien avoir encore quelque pertinence. Un mandat unique de neuf ans ne devrait susciter aucun problème à cet égard.

Au moment de l'adoption du rapport par le Comité (le 21 décembre 1983), sur un total de 104 sièges, il y en avait 21 qui étaient vacants. L'habitude qu'on a prise récemment de laisser des sièges vacants pour des années a des effets néfastes. Avec 20 pour cent des sénateurs en moins, les comités du Sénat ne peuvent mener à bien le travail fort accaparant d'investigation et de révision législative. Et comment croit-on que le Sénat puisse exprimer le point de vue des régions dans ces conditions?

En règle générale, nous estimons que toute vacance devrait être comblée dans un délai de six mois. Nous recommandons par ailleurs qu'on attribue les sièges présentement vacants à des sénateurs nommés pour un mandat fixe de neuf ans, étant bien entendu que l'établissement d'un Sénat élu pourrait abrégé ce mandat.

La composition actuelle du Sénat ne représente pas suffisamment la diversité canadienne. La correction de cet état de choses nous paraît une priorité. Nous proposons de l'effectuer d'abord en attribuant les sièges vacants à des femmes, à des autochtones et à des membres de minorités culturelles.

D'autre part, le Sénat ne peut jouer le rôle que lui ont assigné les Pères de la Confédération, quand la répartition des sièges entre les partis s'écarte à ce point des résultats électoraux, comme on l'a vu ces dernières années. Nous recommandons

instamment qu'on établisse un meilleur équilibre à cet égard lors des nouvelles nominations.

Nous ne proposons aucune procédure formelle de consultation en ce qui concerne la nomination des futurs sénateurs, mais nous estimons que la coutume de consulter à titre privé des personnalités politiques et des notables locaux devrait être maintenue, voire élargie.

La *Loi constitutionnelle de 1867* prescrit que les personnes nommées au Sénat doivent posséder des biens d'une valeur nette d'au moins 4 000 \$. L'intention originale de cette disposition n'a plus sa raison d'être, la qualification foncière étant devenue aujourd'hui anachronique. Cette exigence devrait être abrogée par une modification constitutionnelle, en vertu de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Des témoins nous ont signalé que c'est à une minorité de sénateurs qu'échoit la plus grande partie des travaux du Sénat. Ils ont dit aussi que le poste de sénateur devrait être une occupation à plein temps. Plusieurs ont soutenu qu'on devrait rendre plus stricts les règlements sur la présence en chambre et les directives sur les conflits d'intérêts, et instituer pour les sénateurs un régime de pensions comparable à celui d'autres parlementaires. Ces idées nous semblent valables; aussi proposons-nous qu'on mette sur pied un comité spécial du Sénat pour étudier les divers aspects de la question et formuler des recommandations. Celles-ci s'appliqueraient aux sénateurs qui sont nommés. Dans le cas d'un Sénat élu, le règlement et les directives devraient, à notre avis, être révisés.

Les pouvoirs d'un Sénat nommé

Le Sénat jouit présentement des mêmes pouvoirs que la Chambre des communes, sauf pour les projets de loi à incidence financière et les modifications constitutionnelles. Bien que le Sénat puisse rejeter un projet de loi à incidence financière, il ne peut lui-même le proposer. D'autre part, toute modification constitutionnelle exige l'assentiment des Communes; mais l'aval du Sénat n'y est pas requis si les Communes adoptent de nouveau une telle modification 180 jours après sa première adoption. Le Sénat ne peut donc exercer qu'un veto suspensif à l'égard des modifications constitutionnelles.

Mises à part les modifications constitutionnelles, aucun projet de loi, y compris les projets de loi à incidence financière, ne peut entrer en vigueur sans le consentement du Sénat. C'est ce qu'on appelle communément le droit de veto absolu du Sénat. Nous avons déjà indiqué au chapitre 3 que le Sénat s'est montré de plus en plus réticent à user de ce droit. De nombreux témoins ont souligné toutefois qu'un Sénat nommé hésiterait moins à utiliser un veto suspensif et que les sénateurs pourraient alors jouer un rôle plus important et plus utile à l'égard de la législation émanant de la Chambre des communes.

Nous pensons qu'au lieu d'un veto absolu, il serait préférable qu'un Sénat nommé ne jouisse que d'un veto suspensif, dont il ferait alors vraisemblablement usage. Nous estimons aussi qu'en exerçant ce veto à l'occasion, le Sénat franchirait plus aisément la

période de transition vers un Sénat élu, qui, lui, recourrait vraisemblablement plus volontiers au veto suspensif.

Comme la conversion du veto absolu actuel en veto suspensif transformerait les pouvoirs du Sénat, elle ne saurait se faire sans modification constitutionnelle entraînant la procédure générale de modification. On nous a fait remarquer cependant que le Sénat pourrait, sans diminuer ses pouvoirs constitutionnels, adopter une procédure qui rendrait, à toutes fins utiles, l'exercice du droit de veto absolu équivalent à celui du droit de veto suspensif.

Cette procédure comporterait les étapes suivantes. Sur motion d'un sénateur, adoptée à la suite du débat auquel elle devrait donner lieu, l'étude en Sénat d'un projet de loi, quelle qu'en soit la nature, serait ajournée. Le Règlement du Sénat a déjà prévu cette procédure. En ajournant un débat, le Sénat signifierait au gouvernement qu'il veut prendre le temps de négocier des amendements législatifs. Une fois les points litigieux résolus, le débat sur le projet de loi pourrait reprendre et procéder normalement. Bien entendu, le Sénat devrait finalement approuver le projet de loi pour qu'il puisse entrer en vigueur.

Cette procédure fonctionnerait au mieux si tous les députés et sénateurs en connaissaient les règles, c'est-à-dire les circonstances où on peut l'invoquer, le délai pour chaque catégorie de projets de loi (si ce délai ne peut faire l'objet d'une décision particulière pour chaque projet de loi) et d'autres questions connexes. On pourrait intégrer cette procédure au Règlement du Sénat, pour lui donner un caractère encore plus officiel, ou l'édicter par une loi fédérale exigeant le consentement des deux chambres. Une telle loi aurait l'avantage d'indiquer sans équivoque que la procédure adoptée est acceptée par les deux chambres, bien que le Sénat ne soit pas constitutionnellement lié par elle.

Le recours au veto suspensif n'éliminerait pas l'étude dite préliminaire des projets de loi. Il s'agit d'une procédure des plus commodes, qui permet au Sénat, s'il le veut, d'entreprendre l'étude de la teneur d'un projet de loi avant qu'il n'ait fait l'objet de la troisième lecture à la Chambre des communes. Le Sénat peut ainsi fournir son apport législatif sans formellement modifier le projet et sans risquer l'affrontement. Il y parvient en communiquant ses vues aux Communes de façon non officielle. L'étude préliminaire des projets de loi devrait être maintenue. Y recourir pourrait donner plus de temps pour résoudre des divergences avec les Communes et pour éviter éventuellement l'exercice du veto suspensif. Dans un Sénat élu comme celui que nous proposons, l'étude préliminaire deviendrait encore plus importante vu le temps limité dont le Sénat disposerait pour se prononcer sur un projet de loi.

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires recommandait, dans son quatrième rapport au Parlement (1980), que «toute la législation déléguée non assujettie à la procédure d'affirmation obligatoire» (c'est-à-dire non entérinée par les deux chambres avant son entrée en vigueur) «puisse être révoquée sur résolution de l'une ou l'autre chambre et que l'exécutif ne puisse établir à nouveau le même texte avant une période de six mois à compter de la date de la révocation». Le Comité mixte permanent estimait, pour sa part, que cette procédure, qui nécessiterait

l'adoption d'une loi, aurait un effet salutaire sur la quantité et la qualité des règlements et autres mesures législatives subordonnées.

Cette recommandation du Comité mixte permanent fut reprise dans le Rapport Lamontagne de 1980 sur certains aspects de la Constitution canadienne, puisque cette nouvelle procédure donnerait au Sénat un moyen efficace de protéger les droits des citoyens. Bien que les deux chambres aient les mêmes pouvoirs relativement à la législation déléguée, le Sénat serait plus enclin à les exercer, vu sa plus grande indépendance de l'exécutif. Et quand le Sénat élu serait en place, avec un veto suspensif, il jouirait aussi d'un pouvoir de désaveu suspensif sur les règlements.

Plusieurs témoins nous ont dit que le Sénat pourrait se consacrer très utilement à la révision de la législation déléguée. On nous a appris aussi que le Sénat australien l'avait fait avec beaucoup de succès. Nous appuyons donc les recommandations du Comité mixte permanent et du Comité Lamontagne, pour les mêmes raisons qu'eux. En ce qui concerne les raisons avancées par le Comité Lamontagne, nous reconnaissons que la Charte canadienne des droits et libertés a, depuis ce temps-là, été enchâssée dans la Constitution, mais nous pensons que, de temps à autre, la législation déléguée pourrait renfermer des dispositions qui débordent le cadre de la Charte et empiètent inutilement sur les droits des Canadiens.

L'organisation interne du Sénat

En vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Président du Sénat est choisi par le Gouverneur général. Dans la mesure cependant où le Sénat jouit d'une certaine indépendance, il serait plus normal que les sénateurs élisent eux-mêmes leur Président. Ceci serait logique avec notre proposition relative à un Sénat élu. Nous recommandons par conséquent que celui-ci soit élu par ses pairs et que le Parlement adopte la modification constitutionnelle requise.

On contribuerait à améliorer le fonctionnement actuel et futur du Sénat et à préparer l'institution aux changements qu'apportera l'élection directe, si on mettait immédiatement à la disposition des sénateurs, aussi bien à Ottawa que dans leurs provinces, des services et du personnel comparables à ceux offerts aux députés fédéraux.

Nous avons déjà signalé que les comités permanents et spéciaux du Sénat remplissent au Parlement un rôle à la fois utile et nécessaire. Au cours des dernières années, ils ont mené, outre la révision législative habituelle, des enquêtes sur plusieurs questions sociales et économiques d'importance. Le Sénat devrait continuer d'exercer largement ce pouvoir d'investigation et de disposer des fonds nécessaires à cette fin. Et nous croyons qu'il serait tout indiqué que le Sénat, dont la principale fonction à l'avenir devrait être, selon nous, la représentation des régions, fasse enquête sur des questions interrégionales controversées.

Plusieurs témoins ont fait remarquer que les comités du Sénat pourraient souvent s'acquitter des tâches confiées aux commissions royales et autres, à moindres frais et avec l'avantage supplémentaire de veiller à la mise en œuvre de leurs recommandations.

Nous demandons instamment que l'on songe à utiliser, autant que possible, les comités du Sénat à la place de ces commissions d'enquête.

Certains témoins qui préconisaient au Sénat des caucus interpartis pour chaque province et territoire, ont fait valoir qu'on n'avait pas besoin pour ce faire d'attendre l'établissement d'un Sénat élu. Nous inclinons dans ce sens, croyant que la présence des sénateurs à de tels caucus ne serait pas inconciliable avec leur participation aux traditionnels caucus de partis.

La transition vers un Sénat élu

Les réformes que nous venons de décrire sont souhaitables en elles-mêmes, mais elles devraient aussi faciliter la transition vers le Sénat élu que nous recommandons: un Sénat dont les membres seraient assez indépendants des partis et dont la fonction première serait de représenter les régions. Le mandat de neuf ans, le veto suspensif, l'étude de la législation déléguée, l'élection du Président, la fonction investigatrice des comités et les caucus régionaux interpartis, voilà autant de réformes propres à favoriser la réalisation de ces objectifs à plus long terme.

Certaines réformes devront être mises en veilleuse jusqu'à l'élection des sénateurs, soit parce qu'elles s'harmoniseraient mieux avec un Sénat élu, soit parce qu'elles nécessiteraient le recours à la procédure générale de modification constitutionnelle et, partant, ne pourraient être mises en œuvre rapidement. Ces réformes comprennent notamment la nouvelle répartition d'un plus grand nombre de sièges sénatoriaux entre les provinces et territoires du Canada, l'adoption d'une procédure de vote à double majorité pour des projets de loi de portée linguistique, la confirmation par le Sénat de certaines nominations faites par le gouvernement fédéral, l'élection par le Sénat de ses propres leaders parlementaires et une disposition lui permettant d'être maître de son propre budget.

Il nous reste une question importante à aborder. Comment les sénateurs élus remplaceront-ils les sénateurs déjà nommés jusqu'à l'âge de 75 ans ou à vie, et comment le gouvernement assumera-t-il ses obligations à l'égard des sénateurs qui devront se retirer?

Il est incontestable que le gouvernement a des devoirs constitutionnels à l'égard des sénateurs nommés jusqu'à l'âge de 75 ans ou à vie. Manifestement, tout sénateur qu'on force à se retirer avant la fin de son mandat a droit à une compensation appropriée. Si dans le cadre d'un programme échelonné, la question se pose de savoir quels sénateurs se retireront en premier, nous pensons qu'on devra s'efforcer de tenir compte des préférences de chacun, tout en appliquant les mêmes règles à tous.

Pour assurer la transition à un Sénat élu, il y a, en somme, deux solutions: ou bien les sénateurs nommés se retirent en bloc, ou bien les sénateurs élus sont intégrés progressivement, en trois groupes. Dans ce cas, pendant six ans, les nommés et les élus siègeraient ensemble.

Dans le premier cas, les sénateurs nommés se retireraient en bloc et recevraient une pension appropriée. Des élections auraient lieu alors dans toutes les circonscriptions, pour élire une nouvelle Chambre; cependant, un tiers du premier groupe de sénateurs élus dans chaque province siégerait pour une période de trois ans, un autre tiers pour six ans et le dernier tiers pour neuf ans. Un arrangement spécial prévaudrait pour les territoires, dont le nombre de sénateurs ne serait pas divisible par trois. Le sort déterminerait les circonscriptions où les sénateurs resteraient en fonction moins longtemps, jusqu'au jour où tous les sénateurs auraient un mandat de neuf ans, après un certain nombre d'élections.

Dans le second cas, un tiers seulement des sénateurs de chaque province serait élu à la première élection sénatoriale. On pourrait encore tirer au sort pour savoir quelles circonscriptions, dans chaque province et territoire, éliraient un sénateur à chacune des trois élections triennales. Un nombre suffisant de sénateurs nommés seraient mis à la retraite, ou bien les sièges vacants ne seraient pas pourvus, de manière à assurer assez de sièges pour les sénateurs élus à chacune de ces élections.

Si, comme nous le recommandons, le nouveau Sénat élu compte 144 sièges, l'élection graduelle de sénateurs contraindrait moins de sénateurs nommés à se démettre dans les premières étapes. Avec 144 sièges, en effet, on en aurait 40 de plus au Sénat, de sorte qu'il suffirait de 8 sièges vacants pour que 48 sénateurs soient élus à la première élection. Les vacances pourraient résulter de l'attrition ou de l'abrègement du mandat de neuf ans des derniers sénateurs nommés. A la deuxième élection, trois ans plus tard, il faudrait 48 autres vacances, puis une autre série de 48 sièges six ans après la première élection. S'il y avait trop de vacances, nous sommes d'avis qu'on pourrait les combler par des nominations à court terme. Les sénateurs ainsi nommés ne pourraient pas être candidats pour des élections subséquentes au Sénat.

La deuxième solution, l'élection directe par étapes, présente des avantages. En effet, il serait très utile que le Sénat puisse compter, pendant la période transitoire, sur la collaboration de plusieurs sénateurs d'expérience, rompus aux délibérations de cette chambre.

On pourrait se demander, advenant qu'un système d'élection directe ne voie pas le jour, si le mandat des sénateurs nommés jusqu'à 75 ans ne devrait pas être abrégé. A notre avis, on ne devrait aborder la question que s'il devenait évident qu'il n'y aurait pas de Sénat élu. Mentionnons cependant que le renouvellement des sénateurs se fait assez rapidement. Entre 1970 et 1980, par exemple, 59 pour cent des sièges sont devenus vacants au Sénat. On peut donc présumer qu'en peu d'années, la plupart des sénateurs auraient été nommés pour une période de neuf ans.

Ordres de renvoi

Sénat

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du 8 décembre 1983:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Langlois,

Qu'un comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes soit institué pour étudier les moyens de réformer le Sénat de façon qu'il devienne plus représentatif de toutes les régions du pays et serve à renforcer le pouvoir qu'a le Parlement de parler et d'agir au nom de tous les Canadiens et pour faire rapport à ce sujet.

Que le Comité présente, dans son rapport final, des recommandations sur le mode de sélection des sénateurs, la durée de leur mandat, les pouvoirs du Sénat, la répartition des sièges et autres sujets qui, de l'avis du comité, se rapportent à la réforme du Sénat;

Que les sénateurs suivants soient nommés pour représenter le Sénat au sein dudit Comité mixte spécial, savoir: les honorables sénateurs Asselin, Doody, Leblanc, Le Moyne, Lewis, Lucier, Molgat et Tremblay;

Que le Comité soit autorisé à choisir parmi ses membres ceux qui feront partie des sous-comités qu'il peut estimer opportuns ou nécessaires;

Que le Comité soit autorisé à siéger pendant les séances et les ajournements du Sénat;

Que le Comité soit autorisé à faire rapport de temps à autre, à convoquer des personnes, à exiger la production de documents et pièces et à faire imprimer au jour le jour les documents et les témoignages qu'il juge à propos;

Que les témoignages entendus et les documents recueillis à ce sujet et sur les travaux accomplis pendant la première session du trente-deuxième Parlement soient déférés au Comité;

Que le Comité soit autorisé à siéger où que ce soit au Canada;

Que, pour les votes, résolutions ou autres décisions, le quorum du Comité soit fixé à 10 membres, à condition que les deux Chambres soient représentées; que le Comité mixte soit autorisé à tenir des réunions, recevoir des témoignages et en autoriser l'impression lorsqu'au moins 5 membres sont présents, à condition que les deux Chambres soient représentées;

Que le Comité soit autorisé à retenir les services de spécialistes, d'un personnel de bureau et de sténographes ainsi que les coprésidents le jugent opportun;

Que le Comité présente son rapport final au plus tard le 31 janvier 1984; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'inviter à se joindre au Sénat aux fins exposées ci-dessus et à désigner, si elle le juge à propos, certains de ses membres pour faire partie de ce Comité mixte spécial.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Chambre des communes

Le mardi 13 décembre 1983

IL EST ORDONNÉ.—Que la Chambre des communes s'unisse au Sénat afin d'instituer un Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes pour étudier les moyens de réformer le Sénat de façon qu'il devienne plus représentatif de toutes les régions du pays et serve à renforcer le pouvoir qu'a le Parlement de parler et d'agir au nom de tous les Canadiens et pour faire rapport à ce sujet;

Que le Comité présente, dans son rapport final, des recommandations sur le mode de sélection des sénateurs, la durée de leur mandat, les pouvoirs du Sénat, la répartition des sièges et autres sujets qui de l'avis du Comité, se rapportent à la réforme du Sénat;

Que MM. Comtois, Cosgrove, Crosby (Halifax-Ouest), Gourde (Lévis), Harquail, Jarvis, Murphy, Portelance, Roy et Thacker représentent la Chambre des communes au sein dudit Comité;

Que le Comité soit autorisé à choisir parmi ses membres ceux qui feront partie des sous-comités qu'il peut estimer opportuns ou nécessaires;

Que le Comité soit autorisé à siéger pendant les séances et les ajournements de la Chambre;

Que le Comité soit autorisé à faire rapport de temps à autre, à convoquer des personnes, à exiger la production de documents et pièces et à faire imprimer au jour le jour les documents et les témoignages qu'il juge à propos;

Que le Comité soit autorisé à siéger où que ce soit au Canada;

Que, pour les votes, résolutions ou autres décisions, le quorum du Comité soit fixé à 10 membres, à condition que les deux Chambres soient représentées; que le Comité mixte soit autorisé à tenir des réunions, recevoir des témoignages et en autoriser l'impression lorsqu'au moins 5 membres sont présents, à condition que les deux Chambres soient représentées;

Que le Comité soit autorisé à retenir les services des experts, du personnel de bureau et des sténographes que les coprésidents jugeront nécessaires et que, à cette fin, le Comité soit réputé n'avoir jamais cessé d'exister;

Que le Comité présente son rapport final au plus tard le 31 janvier 1984;

Que les témoignages recueillis par le Comité au cours de la première session du présent Parlement soient déferés au Comité; et

Qu'un message soit transmis au Sénat pour l'en informer.

ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des communes
C. B. KOESTER

ANNEXE B

Témoins

Les témoins qui ont comparu devant le Comité sont indiqués par ordre alphabétique. Mention est faite du numéro du fascicule des procès-verbaux et témoignages entre parenthèses.

- ALLMAND, l'hon. Warren, c.p., député (fascicule 3)
ARMSTRONG, Kay (fascicule 26)
ASSOCIATION DES MÉTIS DE L'ALBERTA (fascicule 17)
 Sinclair, Sam, président
 Haineault, Bill, coordonnateur en matière constitutionnelle
ASSOCIATION DES MÉTIS ET DES INDIENS NON-INSCRITS DE LA
 SASKATCHEWAN (fascicule 25)
 Sinclair, Jim, président
 Durocher, Jim, trésorier provincial
ASSOCIATION DES MÉTIS ET DES INDIENS NON-INSCRITS DU NOUVEAU-
 BRUNSWICK (fascicule 16)
 Gould, Gary, président
ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN (fascicule 21)
 McKercher, Robert H., président national élu
 Blond, Les, président du Comité spécial sur la réforme du Sénat
 MacPherson, James, membre du Comité spécial sur la réforme du Sénat
ASSOCIATION DU BARREAU DU MANITOBA (fascicule 23)
 Nerbas, Grant, président
 Cantlie, Ron
 Lamont, John
 Square, Brian
 Matas, David
ASSOCIATION LIBÉRALE DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE (fascicule 13)
 Moore, Wilfred
ASSOCIATION MÉTIS LOUIS RIEL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE (fascicule 26)
 House, Fred, président
 Story, Fred, technicien de la Colombie-Britannique pour le Conseil National des Métis
BEAUDOIN, Gérald, professeur, Université d'Ottawa (fascicule 11)
BELL, l'hon. sénateur Ann Elizabeth (fascicule 30)
BENTON, S.B., Professeur, Université du Nouveau-Brunswick (fascicule 16)
BERNARD, André, professeur, Université du Québec à Montréal (fascicule 1)

BIRD, l'hon. Florence (fascicule 2)
BLAKENEY, l'hon. Allan, c.p., chef de l'opposition officielle, Saskatchewan (fascicule 25)
BOLTON, Ken (fascicule 17)
BOSA, l'hon. sénateur Peter (fascicule 9)
BOSWELL, Peter G., professeur, Université Memorial (fascicule 15)
BRAID, Don (fascicule 17)
BROWN, Harold (fascicule 24)
BROWNE, l'hon. William J., c.p. (fascicule 15)
BRUSHETT, Sam (fascicule 13)
BUCKWOLD, l'hon. sénateur Sidney (fascicule 4)
BURNS, R.M., professeur, Université Queen's (fascicule 7)
CANADA WEST FOUNDATION (fascicule 17)
 McCormick, Peter
CANADIAN INSTITUTE OF STRATEGIC STUDIES (fascicule 12)
 Bell, George, président
CAPON, Paul (fascicule 17)
CARREL, André Jean (fascicule 19)
CHAMBRE DE COMMERCE DE L'ALBERTA ET CHAMBRE DE COMMERCE D'EDMONTON (fascicule 17)
 Day, Brigham, Directeur général, Chambre de Commerce de l'Alberta
 George, E.A., président, Chambre de Commerce d'Edmonton
 McKillop, D.L., Chambre de Commerce de l'Alberta
 Lock, G.S.L., Chambre de Commerce d'Edmonton
CHAMBRE DE COMMERCE DE WHITEHORSE (fascicule 19)
 Duncan, Patricia
COMITÉ INUIT SUR LES AFFAIRES NATIONALES (fascicule 31)
 Tagoona, Eric, négociateur en chef
 Amagoalik, John, coprésident
 Simon, Mary, président, *Makivik Corporation*
 Gordon, Mark, premier vice-président, *Makivik Corporation*
CONGRÈS CANADIEN POLONAIS (fascicule 12)
 Malicki, Mark, vice-président
 Gertler, Wladyslaw, président
 Kogler, Rudolf, vice-président
CONSEIL D'ENTREPRISES POUR LES QUESTIONS D'INTÉRÊT NATIONAL (fascicule 29)
 d'Aquino, Thomas, président
 Heffernan, Jerry, président du Comité d'étude sur l'organisation gouvernementale
CONSEIL DES ORGANISMES NATIONAUX ETHNOCULTURELS DU CANADA (fascicule 12)
 Leone, Laureano, président
 Parekh, Navin, premier vice-président
 Krombergs, Talivaldis, deuxième vice-président
CONSEIL NATIONAL DES AUTOCHTONES DU CANADA (fascicule 20)
 Bruyère, Louis, président
 Gould, Gary, président du comité sur la constitution
CONSEIL NATIONAL DES MÉTIS (fascicule 22)
 Guiboche, Ferdinand, président, Comité constitutionnel, Fédération des Métis du Manitoba
 Sinclair, Jim, président, Association des Métis et des Indiens non-inscrits de la Saskatchewan
 Sinclair, Sam, président, Association des Métis de l'Alberta
CRÊTE, Jean, professeur, Université Laval (fascicule 10)
CULP, Ted W. (fascicule 12)
DAY, John Patrick (fascicule 17)
DION, Léon, professeur, Université Laval (fascicules 7 et 28)

DOBELL, W.M., professeur, Université de Western Ontario (fascicule 12)
DONAHOE, l'hon. sénateur Richard (fascicule 13)
DUDA, Michael (fascicule 12)
ELTON, David, professeur, Université de Lethbridge et président, *Canada West Foundation* (fascicule 4)
FÉDÉRATION DES FRANCOPHONES HORS QUÉBEC INC. (fascicule 20)
 Létourneau, Léo, président
 Lafontaine, Jean-Bernard, directeur général
 Archibald, Clinton, conseiller
FORSEY, l'hon. Eugene (fascicule 3)
FORTIN, Ghislain (fascicule 27)
FRITH, l'hon. sénateur Royce (fascicule 1)
GODFREY, l'hon. sénateur John (fascicule 31)
GOVERNEMENT DE L'ÎLE DU PRINCE-ÉDOUARD (fascicule 14)
 Lee, l'hon. James, premier ministre
 McMahon, l'hon. George, ministre de la justice et du travail
GOVERNEMENT DES TERRITOIRES DU NORD-OUEST (fascicule 18)
 Braden, l'hon. George, chef de l'exécutif élu
 Lal, Stein K., sous-ministre, services juridiques et publics
GOVERNEMENT DU NOUVEAU-BRUNSWICK (fascicule 16)
 Hatfield, l'hon. Richard, premier ministre
HAMMING, Anco (fascicule 14)
HICKS, l'hon. sénateur Henry (fascicule 4)
HODGINS, Barbara (fascicule 17)
HOYT, John (fascicule 19)
INA FINANCIAL SERVICES, INC. (fascicule 12)
 Baptista, Joe
INNES, David (fascicule 12)
INSTITUT CANADIEN DES DROITS DE LA PERSONNE (fascicule 30)
 Ritchie, Marguerite, président
 Nixon, Mary-Anne, conseiller juridique
 Nickson, May, membre
IRVINE, William, professeur, Université Queen's (fascicule 8)
IWANUS, Jaroslaw (fascicule 24)
JACKSON, Robert, Professeur, Université Carleton (fascicule 9)
KALEVAR, Chaitanya Keshavrao (fascicules 12 et 31)
KEYES, Thomas E. (fascicule 25)
LANDES, Ronald G., professeur, Université Saint Mary's (fascicule 13)
LANG, l'hon. sénateur Daniel (fascicule 20)
LAROCHELLE, A. (fascicule 12)
LEESON, Howard, professeur, Université de Régina (fascicule 25)
LEMIEUX, Vincent, professeur, Université Laval (fascicule 27)
LINGEMAN, Daniel (fascicule 13)
MACGUIGAN, l'hon. Mark, c.p., ministre de la Justice (fascicules 6 et 10)
MAINE, Frank (fascicule 12)
MCILRAITH, l'hon. sénateur George J., c.p., (fascicule 7)
MCNEIL, M.H. (fascicule 16)
MCVICAR, J.S. (fascicule 26)
MCWHINNEY, Edward, professeur, Université Simon Fraser (fascicule 6)
MEISEL, John (fascicule 10)
NEARY, Stephen, chef de l'opposition, Terre-Neuve (fascicule 15)
NEIMAN, l'hon. sénateur Joan (fascicule 11)
NOTLEY, Grant, Chef de l'opposition officielle, Alberta (fascicule 17)

OLSON, l'hon. sénateur H.A., c.p., (fascicule 30)
OSLER, Edmund, B. (fascicule 23)
PANJABI LITERARY SOCIETY (fascicule 12)
 Gill, T.S.
PARTI COMMUNISTE DU CANADA (fascicule 12)
 Kashtan, William, chef
 Doig, Mel, membre du Comité exécutif central
PARTI LIBÉRAL DU CANADA DE L'ALBERTA (fascicule 17)
 Russell, R.A., président
 McKercher, Brian, membre de la Commission politique
PATERSON, Don (fascicule 17)
PATTERSON, Stanley R. (fascicule 12)
PELLETIER, Réjean, professeur, Université Laval (fascicule 27)
PERRAULT, l'hon. sénateur Ray, c.p., (fascicule 31)
PETERSON, David, chef de l'Opposition officielle de l'Ontario (fascicule 12)
PITFIELD, l'hon. sénateur P.M. (fascicules 30 et 31)
RAE, Bob, chef du Parti néo-démocrate de l'Ontario (fascicule 12)
REDMAN, B.A. (fascicule 13)
RÉMILLARD, Gil, professeur, Université Laval (fascicule 6)
ROBLIN, l'hon. sénateur Duff, c.p., (fascicule 24)
RUSSELL, Peter, professeur, Université de Toronto (fascicule 3)
SCHUMIATCHER, M.C. (fascicule 25)
SIMEON, Richard, professeur, Université Queen's (fascicule 4)
SMILEY, Donald, professeur, Université York (fascicule 30)
SMITH, Jennifer, professeur, Université Dalhousie (fascicule 13)
SOCIÉTÉ SAINT-THOMAS D'AQUIN (fascicule 14)
 Bernard, Alcide
 Doiron, Jean
SOUTHWOOD, Thomas (fascicule 26)
SPAFFORD, Duff, professeur, Université de Saskatchewan (fascicule 25)
STANFIELD, l'hon. Robert L., c.p. (fascicule 7)
STEPSURE ASSOCIATES AND BUSINESS INFORMATION GROUP (fascicule 12)
 Gerol, Basil
 Richard, Mike
STEVENS, Johannes (fascicule 12)
STEVENSON, Garth, membre du Comité sur la politique constitutionnelle,
 Parti néo-démocrate de l'Alberta (fascicule 17)
TAYLOR, Nick, chef du parti libéral de l'Alberta (fascicule 17)
THÉRIAULT, l'hon. sénateur L. Norbert (fascicule 16)
UNIVERSITÉ D'OTTAWA (fascicule 31)
 Gaboury, Jean-Pierre, professeur
 Charron, Lucie, étudiante
 Dubé, Roxanne, étudiante
 Larue, Stéphane, étudiant
 Roy, Alain, étudiant
 Morin, Julie, professeur adjoint
UNIVERSITÉ DE VICTORIA (fascicule 26)
 Blois, Darren, étudiant
 Henderson, Timothy D., étudiant
 Forest, David, étudiant
 Gartshore, David, étudiant
VAN ROGGEN, l'hon. sénateur George (fascicule 30)
VELSHI, Murad (fascicule 12)
WABISCA, Dorothy (fascicule 19)

WESTERN CANADA CONCEPT PARTY OF ALBERTA (fascicule 17)

Marshall, F.C., président intérimaire

Hurt, Lorne, membre

WHYARD, Flo (fascicule 19)

WRIGHT, C.P. (fascicule 13)

YURKO, William J., député (fascicule 5)

ANNEXE C

Mémoires

Le Comité a reçu diverses représentations (articles, mémoires, rapports ou lettres) des groupes et particuliers suivants:

ACLAND, Peter	Burnaby	Colombie-Britannique
ALAYAI, Repa Krishna	Toronto	Ontario
ALBERTA, gouvernement de l'	Edmonton	Alberta
ALLMAND, Warren, c.p., député	Ottawa	Ontario
ARKELIAN, A.J.	Oshawa	Ontario
ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS	Ottawa	Ontario
ASSOCIATION DES JEUNES PROGRESSISTES CONSERVATEURS DE L'ONTARIO	Toronto	Ontario
ASSOCIATION DES MÉTIS ET DES INDIENS NON-INSCRITS DE LA SASKATCHEWAN	Régina	Saskatchewan
ASSOCIATION DES MÉTIS ET DES INDIENS NON-INSCRITS DU NOUVEAU-BRUNSWICK	Fredericton	Nouveau-Brunswick
ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN	Ottawa	Ontario
ASSOCIATION DU BARREAU DU MANITOBA	Winnipeg	Manitoba
ASSOCIATION LIBÉRALE DE CALGARY SJD	Calgary	Alberta
ASSOCIATION LIBÉRALE DE LETHBRIDGE—FOOTHILLS	Lethbridge	Alberta
ASSOCIATION MÉTIS DE L'ALBERTA	Edmonton	Alberta
ASSOCIATION MÉTIS LOUIS RIEL DE LA COLOMBIE- BRITANNIQUE	Victoria	Colombie-Britannique
BANKS, Margaret A.	London	Ontario
BANWELL, F.D.	Vancouver	Colombie-Britannique
BASTIEN, William F.	Toronto	Ontario
BAUGH, David J.	Toronto	Ontario

BEAUDOIN, Gérald	Ottawa	Ontario
BECK, Gerry	Edmonton	Alberta
BENTON, S.B.	Fredericton	Nouveau-Brunswick
BERNARD, André	Montréal	Québec
BLAKENEY, Allan, M.A.L.	Régina	Saskatchewan
BLOUIN, George	Saskatoon	Saskatchewan
BOLAND, Frank	North Bay	Ontario
BOOTH, William	Cobourg	Ontario
BOSA, Peter, sénateur	Toronto	Ontario
BOSWELL, Peter	St. John's	Terre-Neuve
BOW, Eric C.	Toronto	Ontario
BRAID, Don	Edmonton	Alberta
BRAUN, Kenneth N.	Kanata	Ontario
BROOKER, Elmer	Edmonton	Alberta
BROWN, Stu	Annapolis Royal	Nouvelle-Écosse
BUCKWOLD, Sidney, sénateur	Saskatoon	Saskatchewan
BURNS, R.M.	Victoria	Colombie-Britannique
BURRI, Jean-Pierre	Montréal	Québec
BURTON, Phillip J.	Calgary	Alberta
BUSER, Frederick	Ottawa	Ontario
CANADA WEST FOUNDATION	Edmonton	Alberta
CAPON, Paul	Thunder Bay	Ontario
CARREL, Andre Jean	Whitehorse	Yukon
CARVER, Horace B.	Charlottetown	Île du Prince-Édouard
CASEY, Brian	Toronto	Ontario
CENTRAL INTERIOR TRIBAL COUNCILS	Kamloops	Colombie-Britannique
CHAMBRE DE COMMERCE DE KITCHENER	Kitchener	Ontario
CHAMBRE DE COMMERCE DE L'ALBERTA	Edmonton	Alberta
CHAMBRE DE COMMERCE DE WHITEHORSE	Whitehorse	Yukon
CITARELLA, Rino	Toronto	Ontario
CLAGUE, Robert E.	Winnipeg	Manitoba
CLIFTON, N. Roy	Richmond Hill	Ontario
CLYNE, J.V.	Vancouver	Colombie-Britannique
COLOMBIE-BRITANNIQUE, gouvernement de la	Victoria	Colombie-Britannique
COMITÉ INUIT SUR LES AFFAIRES NATIONALES	Ottawa	Ontario
CONGRÈS CANADIEN POLONAIS	Toronto	Ontario
CONSEIL CANADIEN DU MULTICULTURALISME	Ottawa	Ontario
CONSEIL D'ENTREPRISES SUR LES QUESTIONS D'INTÉRÊT NATIONAL	Ottawa	Ontario
CONSEIL DES ORGANISMES NATIONAUX ETHNO-CULTURELS DU CANADA	Toronto	Ontario
CONSEIL NATIONAL DES AUTOCHTONES DU CANADA	Ottawa	Ontario
CONSEIL NATIONAL DES MÉTIS	Ottawa	Ontario
CONSEIL POUR L'UNITÉ CANADIENNE	Montréal	Québec

HODGINS, Barbara	Calgary	Alberta
HOFF, M.	Calgary	Alberta
HOTZ, M.C.B.	Ottawa	Ontario
HUDSON, T.B.	Calgary	Alberta
HUGHES, Ken	Calgary	Alberta
HULL, W.H.N.	St. Catharines	Ontario
ÎLE DU PRINCE-ÉDOUARD, gouvernement de l'	Charlottetown	Île du Prince-Édouard
INA FINANCIAL SERVICES	Toronto	Ontario
INFOMARKETING LTD.	Halifax	Nouvelle-Écosse
INNES, David C.	Agincourt	Ontario
INSTITUT CANADIEN DES DROITS DE LA PERSONNE	Ottawa	Ontario
INSTITUT DE CHIMIE DU CANADA	Guelph	Ontario
IRVINE, William	Kingston	Ontario
IWANUS, Jaroslav	Winnipeg	Manitoba
JACKSON, Robert	Ottawa	Ontario
JAMIESON, Ronald A.	Willowdale	Ontario
JOHNSON, J. Dalziel	St. Thomas	Ontario
KALEVAR, Chaitanya K.	Toronto	Ontario
KEYES, Thomas E.	Régina	Saskatchewan
KILGOUR, D. Marc	Waterloo	Ontario
KOREY, George	Toronto	Ontario
KWAVNICK, David	Ottawa	Ontario
LACHANCE, Claude-André, député	Rosemont	Québec
LAFOND, Paul, sénateur	Hull	Québec
LANDES, Ronald	Halifax	Nouvelle-Écosse
LANG, Daniel, sénateur	Toronto	Ontario
LAPOINTE, Malcolm	Toronto	Ontario
LAROCHELLE, A.	Toronto	Ontario
LEESON, Howard	Southey	Saskatchewan
LEMIEUX, Vincent	Québec	Québec
LEVESQUE, Terrence J.	Waterloo	Ontario
LISTER, Rota	Waterloo	Ontario
LIVERMORE, Ian	Calgary	Alberta
LONG, J.	Toronto	Ontario
LOVELL, W. Lawrence	Orangeville	Ontario
LUSSIER, Michel	Montréal	Québec
LUTTON, Lois	Saint Jean	Nouveau-Brunswick
LYON, Vaughan	Peterborough	Ontario
LYTTL, R. Orville	Clearbrook	Colombie-Britannique
MACGUIGAN, l'hon. Mark, c.p., député, Ministre de la Justice	Ottawa	Ontario
MACKINNON, Frank	Calgary	Alberta
MADDEN, Wayne	Fort McMurray	Alberta
MAINE, Frank	Guelph	Ontario
MAINS, Geoff	Vancouver	Colombie-Britannique
MALLORY, J.R.	Montréal	Québec
MANITOBA, gouvernement du	Winnipeg	Manitoba
MANNING, Ernest, c.p.	Edmonton	Alberta
MARSHALL, Jack, sénateur	Cornerbrook	Terre-Neuve
MARSHALL, Terrance	Ancaster	Ontario
MASON, M. Stephanie	Toronto	Ontario
MAYES, Brian	Winnipeg	Manitoba
MCCORMICK, Peter	Calgary	Alberta

MCGOWAN, John
MCMANUS, O.R.
MCVICAR, J. Stanley
MCWHINNEY, Edward
MEYER, Jack Lazar
MITCHELL, John
MITTON, Susan
MOONEY, Monica
MOORE, Wilfred
MORISON, James
MURRAY, David
NADLER, Joseph
NEARY, Stephen, M.A.L.
NOTLEY, Grant, M.A.L.
NOWAK, W.S.W.
NOWLAN, Pat, député
OLSON, (Bud) H.A., c.p., sénateur
ONTARIO, gouvernement de l'
OSLER, Edmund
PAHL, Daniel R.
PATTERSON, S.R.
PARTI COMMUNISTE
DU CANADA
PARTI LIBÉRAL DU CANADA
EN ALBERTA
PEEVER, Donald
PELLETIER, Réjean
PENIKETT, Tony, M.A.L.
PETERSON, David, M.P.P.
PETTICK, Joseph
PIDDISI, Frank Peter
PITFIELD, P.M., sénateur
PONCELET, M.
POOLE, David A.
PRIOR, John G.
QUITTNER, Joe
RAE, Bob, M.P.P.
RAMAUTARSINGH, Tom
RAY, A.K.
RÉMILLARD, Gil
RICHARD, Mike
ROBB, Michael
ROBERGE, P.
ROBERTS, Stan
ROBERTSON, Gordon
ROBINSON-KEYS, Christopher
ROBLIN, Duff, c.p., sénateur
ROSARIO, Edgar
ROSS, Gordon
ROWAN, Marc P.
RUBIDGE, Gregory
RUDNYCKYJ, J.B.
RUSSELL, Peter
RUSSO, C.
SASKATCHEWAN, gouvernement
de la

Richmond
Sydney
Richmond
Burnaby
Calgary
Dollard-des-Ormeaux
Oshawa
Saint-Jean
Halifax
Calgary
Burnaby
Montréal
St. John's
Edmonton
Paradise
Wolfville
Ottawa
Toronto
Winnipeg
Edmonton
Unionville

Toronto

Edmonton
Pembroke
Québec
Whitehorse
Toronto
Régina
Toronto
Ottawa
Ottawa
Edmonton
Vernon
Toronto
Toronto
Georgetown
Gloucester
Québec
Toronto
Hay River
Edmonton
Vancouver
Ottawa
Burlington
Winnipeg
Vancouver
Halifax
Fort McMurray
St. Clair Beach
Montréal
Toronto
Toronto

Régina

Colombie-Britannique
Nouvelle-Écosse
Colombie-Britannique
Colombie-Britannique
Alberta
Québec
Ontario
Nouveau-Brunswick
Nouvelle-Écosse
Alberta
Colombie-Britannique
Québec
Terre-Neuve
Alberta
Terre-Neuve
Nouvelle-Écosse
Ontario
Ontario
Manitoba
Alberta
Ontario

Ontario

Alberta
Ontario
Québec
Yukon
Ontario
Saskatchewan
Ontario
Ontario
Ontario
Alberta
Colombie-Britannique
Ontario
Ontario
Ontario
Ontario
Québec
Ontario
Territoires du Nord-Ouest
Alberta
Colombie-Britannique
Ontario
Ontario
Manitoba
Colombie-Britannique
Nouvelle-Écosse
Alberta
Ontario
Québec
Ontario
Ontario

Saskatchewan

SCHROEDER, B.A.	High River	Alberta
SÉNÉCAL, Lior	Montréal	Québec
SETO, David	Chicoutimi	Québec
SHAINHOUSE, J. Zév.	Scarborough	Ontario
SHERIDAN, Michael	Hamilton	Ontario
SMALL, George and Lorraine	Merville	Colombie-Britannique
SMILEY, Don	Toronto	Ontario
SMITH, Colin Henderson	Vancouver	Colombie-Britannique
SMITH, Jennifer	Halifax	Nouvelle-Écosse
SMITH, Jerry	Medicine Hat	Alberta
SMITH, W.E.	Winnipeg	Manitoba
<i>SMITHS FALLS DISTRICT</i>		
<i>COLLEGIATE INSTITUTE</i>		
SMYTHE, John W.C.	Smith Falls	Ontario
SOCIÉTÉ SAINT-THOMAS	Lloydminster	Alberta
D'AQUIN		
SOLLOSY, Albert	Summerside	Île du Prince-Édouard
SOUTHWOOD, Thomas	Plunkett	Saskatchewan
SPAFFORD, Duff	Victoria	Colombie-Britannique
STEIN, Brian	Régina	Saskatchewan
STEIN, Carol	Edmonton	Alberta
STEIN, Patrick	Calgary	Alberta
STENDEBACH, Jim	Calgary	Alberta
STEVENS, Johannes	Lethbridge	Alberta
SUTHERLAND, Toni Ann	Oakville	Ontario
SWENSON, Orville	Vancouver	Colombie-Britannique
TAYLOR, Nick	Edmonton	Alberta
TENNANT, Walton and Betty	Edmonton	Alberta
TERRITOIRES DU NORD-OUEST,	Kamloops	Colombie-Britannique
gouvernement des		
THIBAUT, Joe	Yellowknife	Territoires du Nord-Ouest
THOMAS, David	Calgary	Alberta
THOMPSON, Paul	Richmond Hill	Ontario
THOMSON, Dale C.	Abbotsford	Colombie-Britannique
THORSELL, William	Montréal	Québec
TILLEMA, Kloas	Edmonton	Alberta
TIMBERS, W.G.	Chatham	Ontario
TOFFOLI, Garry	Red Deer	Alberta
TOMKA, Edward	Toronto	Ontario
TURNBULL, Colin et Dorothy	Ottawa	Ontario
UHR, John	Prince George	Colombie-Britannique
UNIVERSITÉ D'OTTAWA,	Canberra	Australie
étudiants de l'		
<i>UNIVERSITY WOMEN'S CLUB</i>	Ottawa	Ontario
<i>OF VANCOUVER</i>		
UTZIG, Richard H.	Vancouver	Colombie-Britannique
VELSHI, Murad	Calgary	Alberta
WALKER, F.H.	Toronto	Ontario
WARNE, Keith	Victoria	Colombie-Britannique
WARNKE, Allan	Toronto	Ontario
<i>WE, THE PEOPLE!</i>	Vancouver	Colombie-Britannique
WEDDING, Adrian P.	Saskatoon	Saskatchewan
WESTERNELL, William	Winnipeg	Manitoba
WHITE, Carl	Coquitlam	Colombie-Britannique
WHITEHORN, Alan	Lunenburg	Nouvelle-Écosse
WILLIAMS, Marc	Kingston	Ontario
	Outremont	Québec

WILLIAMS, Robert J.
WILSON, Christopher
WILSON, Doug
WILSON, R.C.
WINTEMUTE, Paul
WRIGHT, C.P.
YANCHULA, Joseph
YUKON, gouvernement du
YURKO, Bill, député

Waterloo
Nanaimo
Vancouver
Siony Mountain
Niagara Falls
Wolfville
Calgary
Whitehorse
Edmonton

Ontario
Colombie-Britannique
Colombie-Britannique
Manitoba
Ontario
Nouvelle-Écosse
Alberta
Yukon
Alberta

ANNEXE D

Audiences publiques

FASCICULE N°	DATE	LIEU
1	31 mai 1983	OTTAWA (Ontario)
2	1 ^{er} juin 1983	OTTAWA (Ontario)
3	2 juin 1983	OTTAWA (Ontario)
4	14 juin 1983	OTTAWA (Ontario)
5	15 juin 1983	OTTAWA (Ontario)
6	16 juin 1983	OTTAWA (Ontario)
7	21 juin 1983	OTTAWA (Ontario)
8	22 juin 1983	OTTAWA (Ontario)
9	23 juin 1983	OTTAWA (Ontario)
10	28 juin 1983	OTTAWA (Ontario)
11	29 juin 1983	OTTAWA (Ontario)
12	8 septembre 1983	TORONTO (Ontario)
13	13 septembre 1983	HALIFAX (Nouvelle-Écosse)
14	14 septembre 1983	CHARLOTTETOWN (Île du Prince-Édouard)
15	15 septembre 1983	ST. JOHN'S (Terre-Neuve)
16	16 septembre 1983	FREDERICTON (Nouveau-Brunswick)
17	20 septembre 1983	EDMONTON (Alberta)
18	21 septembre 1983	YELLOWKNIFE (Territoires du Nord-Ouest)
19	22 septembre 1983	WHITEHORSE (Yukon)
20	27 septembre 1983	OTTAWA (Ontario)
21	28 septembre 1983	OTTAWA (Ontario)
22	29 septembre 1983	OTTAWA (Ontario)
23	3 octobre 1983	WINNIPEG (Manitoba)
24	4 octobre 1983	WINNIPEG (Manitoba)

FASCICULE N°	DATE	LIEU
25	5 octobre 1983	RÉGINA (Saskatchewan)
26	6 octobre 1983	VICTORIA (Colombie-Britannique)
27	12 octobre 1983	QUÉBEC (Québec)
28	13 octobre 1983	QUÉBEC (Québec)
29	17 octobre 1983	OTTAWA (Ontario)
30	18 octobre 1983	OTTAWA (Ontario)
31	25 octobre 1983	OTTAWA (Ontario)

PERSONNEL DU COMITÉ

Paul Bolislo, greffier (Sénat)

Malja Adamsons, greffier (Chambre des communes)

Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur

John Hayes, directeur de la recherche

Peter Dobell, coordonnateur

Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement

Bruce Carson, attaché de recherche

Louis Mascotta, attaché de recherche

John Terry, attaché de recherche

Du «Humphreys Group» (Conseillers en communications)

David Humphreys

Margot Maguire

Reviseur et responsable de la production

Kathryn J. Randle

Reviseur du texte français

Mario Pelletier

**SUMMARY OF RECOMMENDATIONS OF THE
SPECIAL JOINT COMMITTEE ON SENATE REFORM**

Recommendations

- Senators should be elected for a nine-year, non renewable term.
 - elections would be held every three years for one third of the seats.
 - elections would be held separate from those for the House of Commons.
 - constituencies would be single member.
 - constituency boundaries should be drawn up with geographic, community, linguistic and cultural factors in mind rather than solely on population density.
- The Senate should have a "suspensive veto". It would have the power to delay legislation to a maximum of 120 sitting days. Supply bills would not be subject to the veto.
- Legislation of linguistic significance should be approved by a double majority in the Senate.
- Order in Council appointments to federal agencies whose decisions have important regional implications should be subject to Senate ratification within a period of 30 sitting days.
- The Senate should elect its Speaker.

Some of the above recommendations require constitutional changes. The Joint Committee recommended that the following steps could be taken as an interim measure to increase the Senate's effectiveness.

- Senate appointments be made for a nine-year term.
- Vacancies should be filled within six months. Priority should be given to correcting current inequities in representation by addressing the appointment of native and ethnic groups and women.
- The Senate's current veto power be used as a suspensive veto.

Proposed Representation

	Existing Senate	Proposed Senate
Newfoundland	6	12
Prince Edward Island	4	6
Nova Scotia	10	12
New Brunswick	10	12
Quebec	24	24
Ontario	24	24
Manitoba	6	12
Saskatchewan	6	12
Alberta	6	12
British Columbia	6	12
Yukon	1	2
Northwest Territories	1	4
Total	104	144

Background

The Senate was originally formed in 1867 to protect and represent regional interests and act as a counterweight to the House of Commons by acting as a chamber of "sober second thought". It has the same authority as the House of Commons except for money bills.

Public attitudes since then have resulted in a loss of political authority so that the Senate rarely uses its veto.

Major criticisms of the Senate have been:

- partisan nature of Senate appointments
- poor attendance of some Senators
- under representation of natives, ethnic groups and women
- vacancies going unfulfilled for extended periods
- lack of balance in terms of political party affiliations
- members constrained by party discipline
- seat distribution does not reflect the growth in population in the West

These criticisms prompted the formation of the Joint Committee on Senate Reform. Their objectives in conducting a review were to:

- Strengthen the Senate's capacity to fulfill its original role
- Preserve and strengthen those aspects of the Senate which have been successful such as the improvements to legislation and investigations of public policy and administration.

SENAT PROPOSE /
PROPOSED SENATE 144
SENAT EXISTANT /
EXISTING SENATE 104

