Canadian Study

of

Parliament Group

Groupe canadien

d'étude

des questions parlementaires

Seminar

on

Reform of Parliament: Toward National Policies and National Consensus

Held at Vancouver
6 June 1983

and

Seminars

on

House of Commons Representation

and

Senate Reform

Held at Ottawa
13 October 1983

Colloque

sur

la réforme du parlement: vers un consensus et des politiques nationales

Vancouver,
le 6 juin 1983

et

Colloques

sur

la représentation à la Chambre des communes

et sur

la réforme du Sénat

Ottawa,
le 13 octobre 1983

CANADIAN STUDY OF PARLIAMENT GROUP

The Canadian Study of Parliament Group was created with the object of bringing together all those with an interest in parliamentary institutions and their operation.

The Canadian Group differs from its British counterpart in that it seeks to attract a wider membership. Anybody with an active interest in parliamentary affairs is eligible to join the Canadian Group which counts among its members federal and provincial legislators, academics, parliamentary staff, journalists, public servants and others. In Great Britain, Members of Parliament are not eligible for membership and the British Group consists essentially of academics and the professional staff of Parliament.

The constitution of the Canadian Group makes provision for various activities including the organization of seminars, the preparation of articles and various publications, the submission of briefs to Parliamentary Committees and other bodies concerned with parliamentary procedure, the establishment of workshops, the promotion and organization of public discussions on parliamentary affairs, participation in public affairs programs on radio and television, and the sponsorship of other educational activites.

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

Applications for membership and the membership fee of $25 per annum ($10 for students) should be addressed to the Secretary of the Group, P.O. Box 198, Library of Parliament, Ottawa, Ontario K1A 0A9.

GROUPE CANADIEN D'ÉTUDE DES QUESTIONS PARLEMENTAIRES

Le Groupe canadien d'études des questions parlementaires a été créé dans le but de réunir toutes les personnes intéressées aux institutions parlementaires et à leur fonctionnement.

Le Groupe canadien diffère du groupe britannique, dont il s'inspire, en ce sens qu'un bien plus grand nombre de personnes peut y adhérer. Au Canada, l'association compte des parlementaires, des universitaires, des fonctionnaires de tous les corps législatifs canadiens, des représentants des média, de simples fonctionnaires et, d'une manière générale, toute personne qui manifeste un intérêt pour les affaires parlementaires. En Grande-Bretagne, par contre, les parlementaires n'y sont pas admis et l'association est essentiellement formée de professeurs et de hauts fonctionnaires du Parlement.

La constitution du groupe prévoit différentes activités comme l'organisation de colloques, la rédaction de publications et d'articles divers, la préparation de mémoires à soumettre aux comités législatifs ou autres organismes qui oeuvrent dans le cadre de la procédure, la constitution de différents groupes de travail, l'organisation de débats publics sur des questions parlementaires, la participation à des émissions de radio et de télévision et le parrainage d'évènements publics ou de tout autre activité éducative.

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

Les demandes d'affiliation et la cotisation annuelle de $25 ($10 pour étudiants) doivent être présentées au secrétaire du Groupe, C.P. 198, Bibliothèque du parlement, Ottawa, Ontario, K1A 0A9.

Seminar on

REFORM OF PARLIAMENT: TOWARD NATIONAL POLICIES AND NATIONAL CONSENSUS

Chairman: C.E.S. Franks
Queen's University

Panelists: William Irvine
Queen's University

Roger Gibbins
University of Calgary

John Reid, MP

Discussants: Michael Valpy
The Globe and Mail

Greg Fyffe
Government of Saskatchewan

Rapporteur: Kathryn J. Randle

The chairman began by explaining that the theme of the seminar was to discuss institutional reform as the means of achieving greater national consensus and improved national policies. Each panelist was to speak on one type of institutional reform (Gibbins on the Senate, Irvine on the electoral system and Reid on the House of Commons), after which there would be comments from the discussants and from the floor.

Senate Reform

Yes, said Roger Gibbins, reform of the Senate could achieve the goals of greater national consensus and improved national policies, but not easily and not quickly.

Objectives of reform: Senate reform has several objectives: first, to strengthen the legitimacy of the national government by providing more effective regional representation within the national legislative process. In this way, all Canadians would see it as a truly national government.

Second, by shifting the focus of regional representation from provincial governments back into the national Parliament, Senate reform could reduce, or at least alter, regional conflict, because it would be removed from the arena of intergovernmental conflict. The role of provincial premiers and governments in national political life would be reduced, but the mobility of provincial politicians into federal politics could be enhanced, thereby increasing the regional sensitivity of national policies and increasing their acceptance by the regions. (At present, very few national parliamentarians have experience in provincial legislatures — 12% of MPs have run for provincial office, 6% have held provincial office, and only 3% have been provincial cabinet ministers.)

A third objective of Senate reform is to build the 'federal principle' into our national parliamentary institutions. Most federal systems incorporate two types of representation — representation by population and by territory or region — but Canadian institutions rely almost exclusively on representation by population, effectively choking off regional representation.

Colloque sur

LA RÉFORME DU PARLEMENT VERS UN CONSENSUS ET DES POLITIQUES NATIONALES

Président: C.E.S. Franks,
Université Queen's

Participants: William Irvine,
Université Queen's

Roger Gibbins,
Université de Calgary

John Reid, député

Commentateurs: Michael Valpy,
Globe and Mail

Greg Fyffe,
Gouvernement de la Saskatchewan

Rapporteur: Kathryn J. Randle

Le président explique pour commencer que le colloque porte sur la réforme des institutions dans le but d'élargir le consensus national et d'améliorer les politiques du pays. Chaque participant doit traiter d'un type particulier de réforme des institutions (M. Gibbins, du Sénat, M. Irvine, du système électoral et M. Reid, de la Chambre des communes. Les commentateurs et l'auditoire auront ensuite la parole.

La réforme du Sénat

Roger Gibbins déclare que la réforme du Sénat pourrait, en effet permettre d'élargir le consensus national et d'améliorer les politiques, mais que ce ne sera ni facile, ni rapide.

Objectifs de la réforme: La réforme du Sénat a plusieurs objectifs: tout d'abord, renforcer la légitimité du gouvernement national en permettant une représentation régionale plus efficace au sein du processus législatif national. Tous les canadiens considéreraient ainsi le gouvernement comme réellement national.

Deuxièmement, en déplaçant le foyer de la représentation régionale des gouvernements provinciaux au parlement national, la réforme du Sénat pourrait réduire ou du moins transformer les conflits entres les régions parce que le Sénat sortirait de l'arène des conflits intergouvernementaux. Le rôle des premiers ministres et des gouvernements des provinces dans la vie politique nationale serait réduit, mais le passage des hommes politiques provinciaux à la politique fédérale serait plus facile, ce qui augmenterait la compréhension et l'acceptation des politiques nationales par les régions. (À l'heure actuelle, peu de parlementaires ont l'expérience des législateurs provinciales — 12% des députés se sont présentés aux élections provinciales, 6% ont occupé des postes provinciaux et seulement 3% ont été ministres dans des cabinets provinciaux).

Le troisième objectif de la réforme du Sénat est d'implanter le "principe fédéral" dans nos institutions parlementaires nationales. La plupart des systèmes fédéraux comprennent deux types de représentation — la représentation de la population et

Characteristics of reformed Senate: Fulfilling these objectives would be a significant burden for the Senate; to do so it would have to have several characteristics:

— direct popular election;
— large single-member districts to maximize the political clout of Senators in relation to that of provincial premiers; the method of election would depart from representation by population but would stop short of equal provincial representation;
— less party discipline; assuming that this is one element of the current system that chokes off regional representation more than anything else, the reformed Senate could not be a confidence chamber, senators could not be in the cabinet, and party labels would have to be excluded from Senate elections; and
— an effective counterweight for the smaller provinces or regions but at the same time a means of recognizing the ultimate supremacy of the House of Commons. This is perhaps the most difficult element to design.

Advantages: Compared with the other types of institutional reform being contemplated, Senate reform has certain advantages. It looks like the best means of strengthening national governments. As long as the House of Commons remains a confidence chamber based on representation by population, its potential for enhancing regional representation is limited, even if procedural reform occurs. Federal MPs or ministers cannot be effective regional counterweights to provincial premiers.

Although electoral reform offers more promise in theory, this option seems to be dead for the moment — MPs seem unwilling to inflict this type of reform on themselves, and it has failed to strike a responsive chord in the West.

Nor do political parties seem capable of overcoming regional tensions by themselves. They need some institutional assistance to be reborn as effective vehicles of national integration.

The advantage of Senate reform is that it addresses directly the unhappy marriage between federalism and the parliamentary form of government by providing an effective legislative counterweight for smaller provinces and a national counterweight to provincial premiers.

Disadvantages: Reform of the Senate cannot provide all the answers, however, because there are several disadvantages associated with it.

Senate reform may be hard to achieve because it involves difficult design problems, such as how to achieve a reasonable balance between its powers and those of the House of Commons. This means that even if there is consensus on the value of Senate reform, the enterprise could still be sunk by disagreement on the details.

Moreover, Senate reform could lead to major fundamental change in the Canadian political system. Over time it could touch off change in the House of Commons, in the nature of cabinet government, in the nature of federal-provincial relations, and in the system for electing the House of Commons — all political institutions representing values that Canadians hold dear, whatever their drawbacks. It would be difficult to build in barriers to prevent Canadian institutions from embark-

celle des territoires ou des régions — mais les institutions canadiennes se fondent presque exclusivement sur la représentation de la population, ce qui étouffe en fait la représentation régionale.

Caractéristiques d'un Sénat réformé: La réalisation de ces objectifs constituerait un fardeau important pour le Sénat. Pour les atteindre, il devrait présenter un certain nombre de caractéristiques:

— L'élection devrait se faire au suffrage populaire direct.
— Des circonscriptions étendues pour un seul élu viendraient maximiser l'influence politique des sénateurs par rapport à celle des premiers ministres des provinces. La méthode d'élection différeraient de la représentation majoritaire mais n'atteindrait pas tout à fait l'égalité de représentation entre les provinces.
— La discipline de parti diminuerait. Si cette dernière constitue l'élément du système actuel qui étouffe le plus la représentation régionale, le Sénat modifié ne devrait pas être une chambre de confiance. Les Sénateurs ne pourraient pas faire partie du cabinet et les couleurs des partis devraient être exclues des élections au Sénat.
— Finalement, le système devrait constituer un contrepoids efficace pour les plus petites provinces ou régions, mais en même temps contribuer à reconnaître la suprématie ultime de la Chambre des communes. Il s'agit là peut-être de l'aspect le plus difficile à concevoir.

Avantages: Comparée aux autres types de réforme institutionnelle envisagés, la réforme du Sénat présente certains avantages. Elle semble offrir le meilleur moyen de renforcer le gouvernement du pays. Aussi longtemps que la Chambre des communes demeure une chambre de confiance fondée sur la représentation de la population, ses possibilités d'améliorer la représentation régionale demeurent limitées, même dans l'hypothèse d'une réforme de la procédure. Les députés fédéraux ou les ministres ne peuvent pas contrebalancer l'influence des premiers ministres provinciaux.

Bien que la réforme électorale offre plus d'avantages en théorie, cette solution semble abandonnée pour le moment — les députés ne semblent pas prêts à s'imposer ce genre de réforme et l'idée n'a pas reçu d'accueil favorable dans l'Ouest.

Les partis politiques ne semblent pas davantage capable de dissiper eux-mêmes les tensions régionales. Ils ont besoin d'une certaine aide institutionnelle pour redevenir des véhicules efficaces de l'intégration nationale.

L'avantage de la réforme du Sénat est qu'elle vise directement l'union malheureuse entre le fédéralisme et le système parlementaire en offrant un contrepoids efficace aux plus petites provinces sur le plan législatif et en contrebalançant l'influence des premiers ministres provinciaux sur le plan national.

Désavantages: La réforme du Sénat ne peut cependant pas constituer une panacée universelle parce qu'elle comporte plusieurs inconvénients.

Elle risque d'être difficile à réaliser parce qu'elle pose des problèmes de structure complexes, notamment la façon d'établir un équilibre raisonnable entre les pouvoirs du Sénat et ceux de la Chambre des communes. Cela signifie que, même si l'on

ing on the "slippery slope to the quagmire of American congressional politics".

Third, any Senate reform proposal involves a symbolic slap in the face to Quebec. This seems unavoidable, because the West tends to see Senate reform as their counterweight to the power of the province of Quebec in the House of Commons.

Then there is the question of what would happen if the House of Commons and a reformed Senate became deadlocked. The spectre of the Australian example is often held up as an illustration of how Senate reform could produce unacceptable results.

Finally, reforming the Senate would require a constitutional amendment, which in turn would require provincial consent. The provincial premiers are well aware that the implicit objective of Senate reform is to undercut the authority of provincial governments.

Prospects for change: There is now a modest constituency for Senate reform, but aligned against it is the fact that Senate reform would diminish the power of virtually all the present actors in the political system, including senators, MPs, cabinet members and provincial governments.

These barriers are not insurmountable; but, Gibbins argues, the desirability of and prospects for Senate reform hinge upon the intensity of regional conflict. If it diminishes, then it will appear that the costs of Senate reform are too high. But if it intensifies, Senate reform will become more appealing, and it will be more difficult for opponents to argue against it.

Reform of the Electoral System

Electoral reform would address many of the same problems of regionalism that Senate reform would address, argued Bill Irvine, and would address them more directly in two ways:

— first, electoral reform would diminish the incentives for political parties to focus their appeals to particular regions of the country, not only on policy issues, but also in smaller ways — patronage, for example would be more evenly distributed if caucuses and cabinets were more representative; and
— second, electoral system reform would influence the attitudes of voters and reduce the sense that large parts of the country are unrepresented in national governments. Under the present system, even the best intentions of a government are likely to be misconstrued by voters if they perceive that the government does not represent them.

But Irvine had to agree with Gibbins that electoral system reform does not appear to be on the current agenda.

Principles and assumptions: If Canada were to adopt a new electoral system, the pure proportional principle should govern it: One person's vote ought to count the same as any other vote, no matter where and for whom the vote was cast. Given that this would produce permanent minority government, however, the principle might have to be modified somewhat, as in the proposal of the Pepin-Robarts commission. But opposition to the electoral reform involving the proportional principle may be misplaced. In Irvine's view it stems from several erroneous assumptions.

s'entend sur la valeur de la réforme du Sénat, sa réalisation risque d'échouer à cause de désaccords sur des détails.

La réforme du Sénat pourrait en outre conduire à un changement fondamental du système politique canadien. Avec le temps, elle pourrait provoquer des changements à la Chambre des communes, dans la nature du gouvernement de cabinet, dans celle des relations fédérales-provinciales et dans le système d'élection des députés à la Chambre des communes. Ces institutions politiques représentent toutes des valeurs chères aux Canadiens, quels que soient leurs inconvénients. Il serait difficile d'élever des barrières susceptibles d'empêcher les institutions canadiennes de se lancer "sur la pente glissante conduisant au marais politique du Congrès américain".

Troisièmement, toute proposition de réforme du Sénat constitue un soufflet symbolique au visage du Québec. Cela semble inévitable parce que l'Ouest tend à considérer la réforme du Sénat comme son moyen de contrebalancer le pouvoir de la province de Québec à la Chambre des communes.

On se demande également ce qui arriverait si la Chambre des communes et un Sénat réformé se trouvaient dans une impasse. On brandit souvent le spectre de l'exemple australien pour illustrer comment la réforme du Sénat pourrait entraîner des résultats inacceptables.

Finalement, la réforme du Sénat exigerait un amendement à la Constitution, qui à son tour, exigerait le consentement des provinces. Les premiers ministres des provinces savent bien que le but implicite de la réforme du Sénat est de diminuer des gouvernements provinciaux.

Perspectives de changement: Il existe présentement quelques partisans de la réforme du Sénat, mais ils sont confrontés au fait qu'elle diminuerait le pouvoir de presque tous les intervenants sur la scène politique actuelle, y compris les sénateurs, les députés, les ministres et les gouvernements provinciaux.

Ces obstacles ne sont pas insurmontables. Cependant, d'ajouter M. Gibbins, l'opportunité et la possibilité de la réforme du Sénat dépendent de l'intensité des conflits entre les régions. S'ils s'atténuent, les coûts de la réforme du Sénat sembleront trop élevés. En revanche, s'ils s'intensifient, elle semblera plus attrayante et ses adversaires auront plus de difficulté à la combattre.

Réforme du système électoral

Bill Irvine soutient que la réforme électorale traiterait de la plupart des mêmes problèmes que la réforme du Sénat et s'y attaquerait plus directement de deux façons:

— Premièrement, la réforme électorale diminuerait la tentation des partis politiques de s'adresser à des régions du pays en particulier non seulement à propos de questions de politique, mais encore de façon moins importante — le népotisme serait par exemple réparti plus également si les caucus et les cabinets étaient plus représentatifs.
— Deuxièmement, la réforme du système électoral influencerait les attitudes des électeurs et réduirait l'impression que de vastes régions du pays ne sont pas représentées dans les gouvernements fédéraux. Dans le système actuel, les électeurs sont susceptibles de mal

First, it is incorrect to argue that proportionally elected and/or minority governments are indecisive and cannot make hard choices. Weimar Germany and Italy are not good examples of what would likely happen in Canada, because Canada has a longer and stronger tradition of parliamentary government. But the majorities produced under the present system, coupled with the need for parliamentary confidence, mean that particular regional majorities can often carry the day against the wishes of other majorities in other regions that do not have proper representation in Parliament. A proportionally elected Commons might not be able to do as much as it can under the present system, but whether that would be a loss is open to debate.

The assumption that policy emanating from a proportionally elected government would be less farsighted is also debatable. In fact, it is likely to be more so than at present, because the current system gives governments positive incentives to prime the pump before elections so as to capitalize on short-term shifts in popular feeling. Between 1979 and 1980, for example, the shift in votes from the Conservatives to the Liberals was 4%, but the shift in seats was 12%. For the government party, the incentive is to engineer these shifts, and it certainly affects policy making.

Would governments based in a proportionally elected House be able to respond to threats to national integrity? The evidence of West Germany and the Netherlands suggests that governments would not find themselves in any more difficult situations than at present.

Advantages: Electoral system reform would offer the benefits of national representation in national institutions that Senate reform would offer, but without the need for provincial agreement, because no constitutional amendment would be necessary. Also, a new Senate would need near equality of provincial representation, which makes Senate reform less than palatable to the province of Quebec.

The goals of electoral reform and of procedural reform in the House of Commons are different from each other; one could proceed without the other, but they would also complement each other. For example, if electoral reform ensured that parties were represented in Parliament according to their actual support from coast to coast, an enhanced role for committees could help to build these diverse regional views into policy making.

Procedural Reform

John Reid agreed with the assertion that the prospects for reform of any kind improve only when the system has been seen clearly to break down. The crisis of the bells, for example, enabled parliamentarians to force the government to agree to do something about procedural reform in the House of Commons. The result was the Special Committee on Standing Orders and Procedure.

Reid outlined the procedural changes recommended by the Committee, including changes in sitting times, the length of speeches, quorum, committee mandates and membership, and the format of parliamentary documents such as the Order Paper (see the report on the Canadian Study of Parliament Group seminar of 5 November 1982). (The new rules recommended by

interpréter même les meilleurs intentions du gouvernement s'ils ont l'impression que celui-ci ne les représente pas.

Cependant, M. Irvine doit convenir avec M. Gibbins que la réforme du système électoral ne semble pas être à l'ordre du jour pour le moment.

Principes et hypothèses: Si le Canada devait adopter un nouveau système électoral, le principe de la représentation purement proportionnelle devrait l'emporter: le vote d'une personne devrait avoir le même poids que celui de toute autre personne, quels qu'en soient l'origine au l'auteur. Toutefois, comme cela produirait un gouvernement toujours minoritaire, il faudrait peut-être modifier quelque peu le principe comme l'a proposé la Commission Pépin-Robarts. Mais l'opposition à la réforme électorale fondée sur le principe proportionnel peut être mal fondée. Selon M. Irvine, elle repose sur plusieurs hypothèses erronées.

Tout d'abord, il n'est pas exact de soutenir que les gouvernements élus au suffrage proportionnel ou minoritaires sont indécis et ne peuvent pas prendre des décisions difficiles. L'Allemagne de Weimar et l'Italie ne sont pas de bons exemples de ce qui arriverait probablement au Canada parce que celui-ci a une expérience plus longue et plus ferme du système parlementaire. Or, les majorités produites par le système actuel, jointes à la nécessité de la confiance parlementaire, signifient que des majorités régionales particulières peuvent souvent l'emporter sur les désirs d'autres majorités dans d'autres régions qui ne sont pas représentées adéquatement au Parlement. Une Chambre des communes élue au suffrage proportionnel risque de ne pas accomplir autant que dans le système actuel, mais il reste à voir si ce serait un inconvénient.

L'hypothèse selon laquelle les politiques d'un gouvernement élu au suffrage proportionnel seraient moins prospectives est également contestable. En fait, il est probable qu'elles le soient davantage qu'à l'heure actuelle parce que le système actuel encourage les gouvernements à faire des promesses électorales pour profiter de fluctuations à court terme de l'opinion publique. Entre 1979 et 1980, par exemple, 4% des voix sont passées des Conservateurs aux Libéraux, mais l'augmentation des sièges a été de 12%. Pour le parti au pouvoir, il est tentant de provoquer de tels changements, ce qui influence certainement l'élaboration des politiques.

Des gouvernements fondés sur une chambre élue au suffrage proportionnel seraient-ils à même de faire face aux dangers qui menacent l'intégrité nationale? L'exemple de l'Allemagne de l'Ouest et des Pays-Bas montre que ces gouvernements ne se trouveraient pas plus en difficulté qu'à l'heure actuelle.

Avantages: La réforme du système électoral offrirait les mêmes avantages que celle du Sénat sur le plan de la représentation nationale au sein des institutions fédérales, mais le consentement des provinces ne serait pas requis puisqu'aucun amendement à la constitution ne serait nécessaire. Un nouveau Sénat aurait également besoin d'une quasi-égalité dans la représentation provinciale, ce qui rend la réforme loin d'être acceptable pour la province de Québec.

Les objectifs de la réforme électorale et de la réforme de la procédure de la Chambre des communes diffèrent les uns des

the Committee have been activated on a trial basis since January 1983).

Outstanding items: No action has been taken on three other committee recommendations — that the Speaker be elected by secret ballot, that committees be organized automatically at the beginning of each parliament rather than at the call of the government house leader, and that ad hoc committees on legislation be appointed to relieve standing committees of part of their burden. All three recommendations aim to put more authority in the hands of ordinary members and to remove it from house leaders and other frontbenchers.

The special committee operated on an unspoken agreement that it would not tackle the impossible. A significant issue was therefore left untouched: how to avoid a recurrence of the bells incident. Neither side is willing to admit it may have been wrong.

The precedent has now been established, said Reid, that the bells cannot be turned off except by common consent. This means that there is no way for a majority to force the House to a decision unless the minority consents. The House can therefore be paralyzed and find it impossible to come to decisions on contentious issues.

Appropriate load: This raises the larger issue of what an appropriate legislative load for Parliament is. How large a legislative program should a government be able to present and expect to see passed? Trying to plan the movement of public business through the House has become more difficult in the past decade in Reid's view. The record on routine legislation is good, but on more substantive or controversial legislation, it is not as satisfactory. The fact is that the House had a great capacity for delaying decisions, even before the bells incident, because there is no consensus on the size of an appropriate load. And although the government controls the agenda, it has far less House time than one might imagine because routine items and set debates eat up a lot of time.

Consequences for national institutions: The result of these developments has been that the ability of the House of Commons to carry on the nation's business is declining. Reid sees two consequences:

- When the House has been unwilling to accept the discipline necessary to do the work itself, it has had to accept a transfer of authority from the House to the Cabinet. The result has been more delegated legislation and government by orders in council.
- Second, when legislative paralysis has prevented the federal government from acting, provinces have stepped in to fill the gap. This is one reason for the rise of the provinces.

Under these circumstances, Reid predicts two results:

- Senate reformers may well get their way, regardless of what government is in place.
- Electoral reform may well become much more acceptable than it is at present.

In other words, the greater the perception that the House does not work, the more attractive Senate and electoral system reform become. And the loser is bound to be the House of

autres. On pourrait procéder à la première sans la seconde, mais elles pourraient également se compléter mutuellement. Par exemple, si la réforme électorale assurait la représentation des partis au Parlement selon l'appui dont ils bénéficient d'un océan à l'autre, le rôle accru des comités pourrait aider à traduire en politiques les divers points de vue régionaux.

La réforme de la procédure

John Reid se déclare d'accord avec l'idée selon laquelle les espoirs de réforme ne s'améliorent que lorsque le système semble s'effondrer de façon évidente. La crise des cloches, par exemple, a permis aux parlementaires d'obliger le gouvernement à faire quelque chose pour réformer la procédure de la Chambre des communes. Elle a abouti à la création du Comité spécial du Règlement et de la procédure.

M. Reid résume les changements de procédure recommandés par le comité, y compris le changement des heures de séance, la longueur des discours, le quorum, le mandat et la composition des comités et le format des documents parlementaires comme le *Feuilleton* (voir le rapport du colloque du 5 novembre 1982 du Groupe canadien d'étude des questions parlementaires). (Les nouvelles règles recommandées par le comité sont à l'essai depuis janvier 1983).

Questions en suspens: Aucune décision n'a été prise sur trois autres recommandations du comité — l'élection au scrutin secret de l'Orateur, l'organisation automatique des comités au début de chaque session parlementaire plutôt qu'à la demande du leader du gouvernement à la Chambre, et la création de comités spéciaux sur la législation pour décharger les comités existants d'une partie de leur tâche. Ces trois recommandations ont pour but de donner plus de pouvoir aux simples députés et d'en enlever aux leaders des partis à la Chambre et aux autres députés des banquettes ministérielles.

Le comité spécial a fonctionné à la condition implicite qu'il ne s'attaquerait pas à l'impossible. C'est pourquoi il n'a pas traité d'une question importante: comment éviter une répétition de l'incident des cloches. Aucune des deux parties n'est prête à admettre qu'elle ait eu tort.

M. Reid déclare qu'il est maintenant bien admis que l'on ne peut arrêter la sonnerie que d'un commun accord. Cela signifie que la majorité ne peut pas obliger la Chambre à prendre une décision à moins que la minorité n'y consente. La Chambre peut, par conséquent, se trouver paralysée et incapable de se prononcer sur des questions controversées.

Charge de travail appropriée: Il faut se demander en quoi consiste la tâche législative normale du parlement. Quelle est l'ampleur du programme législatif que le gouvernement devrait présenter et s'attendre à voir adopter? D'après M. Reid, il est devenu plus difficile depuis dix ans d'organiser l'examen des affaires publiques par la Chambre. La moyenne est bonne en ce qui concerne les mesures législatives de routine, mais elle n'est pas aussi satisfaisante en ce qui concerne les mesures de fond ou plus controversées. Le fait est que la Chambre possèdait une grande faculté de retarder les décisions et ce, même avant l'incident des cloches, parce que l'on ne s'entend pas sur l'ampleur de la charge de travail appropriée. Bien que le gouvernement contrôle l'ordre du jour, il dispose de beaucoup moins de temps à la Chambre que l'on ne

Commons, because the power of a reformed Senate has to come from somewhere. Cabinet and the provinces are not likely to give up power, and they are well able to defend themselves from encroachments on their authority. But Reid fears that the fact that the House has not had the discipline to come to grips with its own problems demonstrates an absence of will to play a real role in the political life of the country. Without that will, attempts at procedural reform are doomed to fail.

Discussants React

Greg Fyffe began by commenting on Reid's point about legislative paralysis. His view is that it is not just an institutional question; it is also a question of personalities. People don't trust the leaders and they don't trust each other, and this inhibits their ability to reach compromise.

The House has to achieve a balance between the speed with which a government can expect to see its agenda passed and its own right to counterbalance the power of the executive through an effective committee system. But under current circumstances it may not be possible for the House to generate the collegiality that would make this possible. Without the right combination of personalities and institutions, the consensus necessary to overcome paralysis may not be possible.

He also agreed with Gibbins' assertion that changes in political institutions do not occur unless someone with political clout and strong arguments is working for them. Electoral reform has no such advocates at present, even though its proponents have produced perceptive critiques of the effects of the present system on regional question. But not many in authority seem to share their view that electoral reform will solve the problems. Fyffe also took issue with Irvine's view that minority governments are not harmful, arguing that the roots of the recent recession lay in part in the 1972-74 minority period.

Senate reform also has few advocates. The provinces would support it only if it allowed them to impose some kind of veto on federal decisions. The federal government would only support a reformed Senate that could infringe on the powers of the provinces without harming the federal initiative. And the House of Commons would rather see more authority in the hands of backbenchers before any additional counterweights are established. As a result, the only Senate that would please everyone would be an elected one with no power at all — no one would oppose it, but who would fight for it? On the other hand, Senate reform will probably come eventually, given the cost of maintaining a chamber that has less legitimacy but, in theory at least, as much power as the House of Commons.

Fyffe was more optimistic about the prospects for procedural reform, because more of the conditions for success are present than is the case with the other two kinds of reform. There is a constituency of younger, more expert MPs who are not content to waste their time, they have strong arguments on their side, and they have a basis on which to build — the recently acquired powers of committees and the beginnings of a staff support system.

Michael Valpy shared the scepticism of earlier speakers that the supposed benefits of reform would in fact be realized. The objective of Senate reform is to enhance regional representation

pourrait le croire parce que les affaires courantes et les débats fixes prennent de nombreuses heures.

Conséquences pour les institutions nationales: Cette évolution a entraîné un déclin de la capacité de la Chambre des communes de s'occuper des affaires de la nation. M. Reid y voit deux conséquences.

— Lorsque la Chambre n'a pas pu se plier à la discipline nécessaire pour faire le travail elle-même, elle a dû accepter un transfert de son autorité au Cabinet. Il en est résulté une plus grande proportion de législation déléguée et de gouvernement par décrets.
— Deuxièmement, lorsque la paralysie législative a empêché le gouvernement fédéral d'agir, les provinces sont intervenues. C'est une des raisons de la montée du pouvoir des provinces.

Dans ces conditions, M. Reid prévoit deux résultats:

— Les réformateurs du Sénat pourraient bien l'emporter quel que soit le gouvernement en place.
— La réforme électorale pourrait bien devenir beaucoup plus acceptable qu'elle ne l'est à l'heure actuelle.

En d'autres termes, plus on croit que la Chambre ne travaille pas, plus la réforme du Sénat et du système électoral devient attrayante. La Chambre des communes y perdra nécessairement parce que le pouvoir d'un Sénat réformé doit venir de quelque part. Le Cabinet et les provinces n'abandonneront probablement pas leurs pouvoirs et ils sont très capables de se défendre eux-mêmes contre tout empiètement sur leur autorité. M. Reid cependant craint que le fait que la Chambre n'ait pas eu la discipline nécessaire pour s'attaquer à ses propres problèmes démontre qu'elle n'a pas la volonté de jouer un véritable rôle dans la vie politique du pays. Sans cette volonté, les tentatives de réforme de la procédure sont vouées à l'échec.

Réaction des commentateurs

Gregg Fyffe commence par commenter l'intervention de M. Reid au sujet de la paralysie législative. À son avis, il ne s'agit d'une question non seulement institutionnelle mais aussi de personnalités. Les gens n'ont pas confiance en leurs leaders, ni les uns dans les autres, ce qui inhibe leur capacité de compromis.

La Chambre doit établir un équilibre entre la rapidité avec laquelle un gouvernement peut espérer voir adopter son programme et son propre droit de faire contrepoids au pouvoir exécutif grâce à un système de comités efficace. Dans les circonstances actuelles, cependant, la Chambre des communes risque de ne pas pouvoir créer l'esprit de collégialité qui rendrait cela possible. En l'absence du mélange approprié de personnalités et d'institutions, le consensus nécessaire pour vaincre la paralysie risque de ne pas être possible.

Il se déclare également d'accord avec M. Gibbins lorsque celui-ci affirme que les institutions politiques ne changent pas à moins que quelqu'un doté d'influence politique et d'arguments vigoureux ne travaille à cette fin. La réforme électorale n'a pas de partisans de ce genre pour le moment, même si ceux qui la proposent ont effectué une critique pertinente des effets du système actuel sur la question des régions. Mais il ne semble pas y avoir beaucoup de personnes en autorité qui estiment l'avis

at the centre, but would that in fact occur? The Australian Senate, for example, has not been a states' rights house, it has become a second national house and a considerable constraint on the lower house. Federal politicians in Canada will certainly not accept the notion of institutionalizing the presence of provincial governments in the national Parliament, but what is the point of creating a second national chamber doing much the same work as the House of Commons?

On the question of electoral reform, Valpy questioned whether any system would have changed the present mood of hostility and excessive partisanship in the House. As well, central Canada might continue to dominate simply on the basis of numbers, despite more balanced representation within parties.

Procedural reform appears to offer more hope for dealing with the present situation in the House. Valpy questioned the right of the opposition to shut down Parliament when it disagreed with the government, suggesting that a more constructive approach would be to look for ways to give MPs a chance to feel more like legislators and less like rubber stamps. One approach, suggested by Joe Clark, would be for the government to announce its legislative agenda at the beginning of each session and to specify which were to be matters of confidence and which could be debated and voted on as matters of conscience. A second suggestion was to give Parliament more power to disallow orders in council or regulations made under delegated legislation.

Before opening the discussion to questions from the floor, the chairman summarized the debate to that point with several observations:

— The definition of democracy that emerged from the discussion was that the majority rules, but only after minority views have been heard and taken into account.
— By that definition, Canada's parliamentary system fails on both counts — minority views are not taken into account and the majority fails to reach its decisions.

Given the problem of permanent minorities in Canada, the central question becomes how to devise rules and processes for reaching decisions that ensure that the majority gets its way after the minorities have had their say. The present rules — whether the rule of the majority in the House of Commons or the rule of unanimity at federal-provincial conferences — are not appropriate in all instances, and constitutional decision rules are not that at all, because they allow minorities to opt out.

Senate reform to make that chamber a house of the provinces could render these decision rules and processes exceedingly complex, leading either to an impasse or to the slippery slope to congressionalism, as Gibbins called it.

Franks also agreed with the comments about personalities and the present impasse. Institutional reform may not be the right approach to dealing with the situation at all; it might better be left to the vagaries of politics and elections to sort things out in the longer term.

Comments from the Floor

The Ontario experience is relevant to two points raised by the panelists. First, it has showed how personalities can make

que la réforme électorale résoudra les problèmes. M. Fyffe s'élève aussi contre l'idée de M. Irvine selon laquelle les gouvernements minoritaires ne sont pas nuisibles et il soutient que la récession récente est en partie issue de la période de minorité de 1972-74.

La réforme du Sénat a également peu de partisans. Les provinces ne l'appuieraient que si elle leur permettait d'opposer un véto quelconque aux décisions fédérales. Le gouvernement fédéral n'appuierait une réforme du Sénat que si elle empiétait sur les pouvoirs des provinces sans nuire à sa propre liberté. La Chambre des communes préférerait que l'on accorde davantage de pouvoirs aux simples députés avant que l'on établisse des contrepoids supplémentaires à son pouvoir. Par conséquent, le seul Sénat qui ferait plaisir à tout le monde serait un Sénat élu sans le moindre pouvoir. Personne ne s'y opposerait mais qui le défendrait? En revanche, la réforme du Sénat se produira probablement un jour, étant donné ce qu'il en coûte pour maintenir une chambre moins légitime mais, en théorie au moins, aussi puissante que la Chambre des communes.

M. Fyffe se montre plus optimiste au sujet des perspectives de réforme de la procédure parce que les conditions propices à son succès sont plus nombreuses que dans le cas des deux autres genres de réforme. Certains jeunes députés plus expérimentés qui ne sont pas prêts à prendre leur temps en sont partisans. Il disposent d'arguments vigoureux et d'un point de départ que constituent les pouvoirs récemment accordés aux comités et un embryon de personnel de soutien.

Comme les orateurs précédents, Michael Valpy doute un peu que les soi-disants avantages de la réforme se réalisent. L'objectif de la réforme du Sénat est de renforcer la représentation régionale au centre, mais cela se produirait-il en fait? Le Sénat australien, par exemple, n'est pas la chambre des États mais il est plutôt devenu une deuxième chambre nationale et une contrainte considérable pour la Chambre des représentants. Les hommes politiques fédéraux au Canada n'accepteront certainement pas d'institutionnaliser la présence des gouvernements provinciaux au Parlement national mais à quoi sert-il de créer une seconde chambre nationale qui ferait à peu près le même travail que la Chambre des communes?

À propos de la réforme électorale, M. Valpy se demande s'il existe un système qui aurait pu changer l'atmosphère actuelle d'hostilité et le sectarisme excessif qui règnent à la Chambre. De même, le centre du Canada pourrait continuer à dominer par le simple nombre, malgré une représentation mieux équilibrée au sein des partis.

La réforme de la procédure semble offrir plus d'espoirs de corriger la situation actuelle de la Chambre. M. Valpy conteste le droit de l'opposition de paralyser le Parlement lorsqu'elle n'est pas d'accord avec le gouvernement et estime qu'il serait plus constructif de chercher des moyens de donner aux députés l'occasion de se considérer davantage comme des législateurs et moins comme de simples machines à voter. Joe Clark a notamment suggéré que le gouvernement annonce son programme législatif au début de chaque session et spécifie les questions de confiance et celles qui pourraient faire l'objet d'un débat et d'un vote libre selon la conscience de chacun. On a aussi suggéré de donner au Parlement plus de pouvoirs de rejeter les décrets ou les règlements établis en vertu du pouvoir de délégation.

minority government work, with few limitations on getting its program through and without spending its way back to majority government. Second, it bears out the notion that members themselves have little commitment to reform. They were content to accept the perks that the Camp Commission was prepared to give, but were uninterested in the procedural change that the Commission also recommended.

Several members of the audience pursued John Reid's point about Parliament failing to discipline itself and being the author of its own misfortune. Reid used the example of communications policy as an area where parliamentary interest would have been useful; in its absence, the federal executive and the provinces have taken up the slack.

John Meisel added that regulatory agencies have responded to the same situation and wondered whether, with a revitalized Senate, joint committees could keep a continuing watch over their activities. This could be an effective way of ensuring that the majority gets done what it wants to do but that the minority also has a chance to express its views. Reid replied that this was one of the reasons for giving House committees an independent mandate, but that there was some doubt that most members really wanted to go beyond constituency concerns and put in the necessary time to deal with policy as it affects the country as a whole. Meisel questioned this assumption in view of his experience when the House communications committee reviewed the report of the Applebaum-Hebert committee.

Several questioners cautioned that too much was being expected of Senate reform in particular, that an elected Senate could not possibly do everything expected of it by would-be reformers. Coupled with the absence of widespread public support and the fact that reformers are divided among themselves about the shape reform should take, it could be that abolition of the Senate is more likely than reform.

Finally, Alan Cairns asked listeners to take a different perspective. The prevailing pessimism about the possibility of major institutional reform seems to be based on the premise that all change in the past has been so slow as to be unobservable. But there have been a number of significant institutional changes — for example, in the method of appointing people to the public service, the abolition of second chambers in several provinces, the abolition of appeals to the Judicial Committee of the Privy Council, the introduction of tax rental arrangements — that have occurred. There have been a number of occasions when federal or provincial political systems have lurched forward in a new direction. To counter the view that no change is possible or that it is possible only when a crisis arises, Cairns suggests a study of the conditions that allowed these major changes to occur when they did. This might hold some lessons for those who want to pursue institutional reform as a means of developing national policies based on national consensus.

Avant d'accueillir les questions de l'auditoire, le président résume le débat en formulant certaines observations:

— La définition de la démocratie qui émerge de la discussion est la suivante: la majorité gouverne, mais seulement après avoir entendu l'avis de la minorité et en avoir tenu compte.
— En vertu de cette définition, le régime parlementaire du Canada échoue sur les deux plans: on ne tient pas compte de l'avis de la minorité et la majorité ne réussit pas à prendre de décision.

Étant donné le problème des minorités permanentes au Canada, la façon d'élaborer des règles et des processus décisionnels qui assurent que la majorité obtient ce qu'elle veut après avoir consulté les minorités devient le problème central. Les règles actuelles — que ce soit la règle de la majorité à la Chambre des communes ou celle de l'unanimité lors des conférences fédérales provinciales — ne conviennent pas à tous les cas et les règles régissant les décisions constitutionnelles ne conviennent pas du tout parce qu'elles permettent aux minorités de se retirer.

La réforme dui Sénat destinée à faire de cette chambre un parlement des provinces pourrait rendre trop complexes ces règles et processus décisionnels, ce qui déboucherait sur une impasse ou sur la pente glissante du régime de congrès comme l'a appelé M. Gibbins.

M. Franks se déclare également d'accord avec les commentaires sur l'influence des personnalités et l'impasse actuelle. La réforme des institutions peut ne pas être du tout la bonne façon d'aborder la situation. Il serait peut-être préférable de s'en remettre aux hasards de la politique et des élections pour résoudre des difficultés à la longue.

Commentaires de l'auditoire

L'expérience de l'Ontario est pertinente à deux questions soulevées par les participants. Tout d'abord, elle a démontré que des personnalités peuvent faire fonctionner un gouvernement minoritaire sans qu'il soit empêché de réaliser son programme et sans qu'il doive dépenser excessivement pour redevenir majoritaire. Deuxièmement, appui le concept selon lequel les députés eux-mêmes ne sont pas très engagés à l'égard de la réforme. Ils se sont contentés d'accepter les avantages que la Commission Camp était prête à leur accorder sans s'intéresser à la réforme de la procédure recommandée aussi par la Commission.

Divers membres de l'auditoire commentent l'idée de John Reid selon laquelle le Parlement manque de discipline et est à l'origine de ses propres malheurs. M. Reid a cité la politique des communications comme l'exemple d'un domaine où l'attention du Parlement aurait été utile. En son absence, le gouvernement fédéral et les provinces ont pris la relève.

John Miesel ajoute que les organismes de règlementation ont réagi à la même situation et se demande si, avec un Sénat revivifié, des comités mixtes ne pourraient en contrôler régulièrement les activités. Ce serait une façon efficace de s'assurer que la majorité obtienne ce qu'elle désire tout en donnant à la minorité la chance de se faire entendre. M. Reid répond que

Seminar on

HOUSE OF COMMONS REPRESENTATION

Chairman: Paul Fox
Erindale College
University of Toronto

Panelists: Michael R.C. Coulson
University of Calgary

Ronald G. Landes
St. Mary's University

Discussant: Alan Cairns
University of British Columbia

Rapporteur: Kathryn J. Randle

The morning's program consisted of papers given by Professors Coulson and Landes, comments from Professor Cairns, and questions and comments from the floor. What follows is a summary of the papers and of the ensuing discussion.

Professor Coulson's paper, "Representation and Parliamentary Reform: Some Geographical Perspectives", addressed the relationship between voting patterns, constituency size and population distribution, examining how boundary readjustments, seat redistributions and alternative voting systems might be used to overcome perceived anomalies in Canada's recent electoral results. The issues to be addressed, Coulson stated, were as follows:

— the size of the **House of Commons,** a question that is intimately connected with the issue of how the seats are to be distributed among the provinces;
— the **allocation of seats within each province,** which raises the perennial arguments about rural versus urban representation, and
— **discrepancies** between the proportion of votes parties receive and the number of seats they have in the House.

The Allocation of Seats

Coulson argues that successive adjustments to electoral boundaries have undermined the principle of the proportionate representation of the provinces in the House of Commons. Further, true representation by population is elusive, because current discussions on redistribution incorporate two mutually exclusive objectives — that the total number of seats be limited and that no province lose a seat through redistribution. Compounding this problem is the fact that population distribution and growth are uneven and volatile.

Several decisions thus are necessary. If provinces are to be represented proportionately according to their population, there are only two alternatives: either the number of Commons seats must grow substantially or the idea must be accepted that a province could see its allocation of seats decline at a redistribution.

c'est là une des raisons pour lesquelles il faudrait donner aux comités de la Chambre un mandat indépendant mais que l'on doute que la plupart des députés désirent réellement aller au-delà des intérêts de leurs électeurs et consacrer le temps nécessaire à l'étude de l'influence des politiques sur le pays dans son ensemble. M. Miesel conteste cette affirmation à cause de son expérience au Comité des communications de la Chambre qui a examiné le rapport Applebaum-Hébert.

Plusieurs membres de l'auditoire craignent que l'on n'attende trop de la réforme du Sénat et qu'un Sénat élu ne puisse pas faire tout ce que demandent ses réformateurs éventuels. Lorsqu'on ajoute à cela la faiblesse de l'appui public et le fait que les réformateurs ne s'entendent pas sur l'orientation de la réforme, il se pourrait que l'abolition du Sénat soit plus probable que la réforme.

Finalement, Allan Cairns demande aux auditeurs d'adopter une optique différente. Le pessimisme dominant qui entoure la possibilité d'une réforme institutionnelle majeure semble être fondé sur l'hypothèse selon laquelle tout changement passé a été tellement lent qu'on ne s'en est pas rendu compte. Il y a cependant eu un certain nombre de changements institutionnels importants, en ce qui concerne notamment les nominations à la Fonction publique, l'abolition de la seconde chambre dans plusieurs provinces, l'abolition des appels au Comité judiciaire du Conseil privé, la mise en oeuvre de conventions fiscales. Il est arrivé à quelques reprises que les systèmes fédéral ou provincial ont titubé dans une direction nouvelle. Pour infirmer l'hypothèse selon laquelle le changement est impossible ou n'est possible qu'en cas de crise, M. Cairns suggère d'étudier les conditions qui ont permis à ces changements importants de se produire au moment où ils sont intervenus. Les tenants de la réforme institutionnelle comme moyen d'élaborer des politiques nationales fondées sur un consensus national pourraient en apprendre quelque chose.

Representation Within Provinces

Coulson's conclusion is that the *Electoral Boundaries Readjustment Act* of 1964, which sets the rules for the allocation of electoral districts within provinces, generally has worked well as a means of eliminating gross inequities in population between districts and arbitrary boundaries, despite the objections that MPs raise before each decennial readjustment commission. In fact, these objections have delayed the introduction of adjustments, so that the next general election will likely be fought without them. British Columbia and Alberta, which have a substantially higher proportion of the nation's population than they have Commons seats, are the victims of this delay.

Proportional Representation

Coulson argues that there is no evidence that greatly increasing the number of seats in the House, or even attempting to gerrymander constituency boundaries, would achieve equality between the proportion of votes and the number of seats won under the present plurality system. Moreover, for a country of Canada's size and makeup, only a limited number of alternative electoral systems would be suitable.

In particular, Coulson contends, recent proposals for electoral reform either fail to take account of regional interests as portrayed by population distribution or do not allow large numbers of voters to be represented by constituency-based MPs, a relationship that is central to the Canadian tradition.

The solution Coulson proposes is a mixed plurality/proportional representation system. Single-member constituencies, with MPs elected by the present method, would continue to be the basis of the system, but each party's number of seats would be topped up to bring the total into line with the proportion of the popular vote it obtained in the constituency elections. Members to fill the latter seats would be appointed from lists drawn up by the parties.

Coulson admits that the problems lie in defining the details of such a system. In addition to decisions about the total number of seats and the allocation for each province, there is the question of how many MPs are to be elected by the conventional method and how many are to be named from party lists. Coulson points out that the greater the percentage of list seats, the closer the number of seats will come to reflecting a party's share of the popular vote. But in a country like Canada it is unlikely that more than a third of Commons seats could be list seats without seriously disrupting the remaining constituency system. However, the smaller the proportion of list seats, the less accurately each province's share of the seats would reflect its share of the vote.

In deciding on the total number of Commons seats (essentially a question of deciding whether the list seats are to be added to the present number of seats or included in them), the most serious consequences to consider is the effect of reducing the number of constituencies on the size of constituencies in rural, resource frontier and other sparsely populated parts of the country. Other unresolved issues include the question of the appropriate geographical base for list candidates (the country as a whole? a province? a specified region of a province?) and the accountability of list candidates.

Colloque sur

LA REPRÉSENTATION À LA CHAMBRE DES COMMUNES

Président:	Paul Fox, College Erindale, Université de Toronto
Participants:	Michael R.C. Coulson, Université de Calgary
	Ronald G. Landes, Université St. Mary
	John Reid, député
Commentateur:	M. Allan Cairns, Université de la Colombie-britannique
Rapporteur:	Mlle Kathryn J. Randle

Le programme du matin comprend les exposés des professeurs Coulson et Landes ainsi que des commentaires du professeur Cairns et des questions de l'auditoire. Voici un résumé des exposés et de la discussion qui a suivi.

L'exposé du professeur Coulson, "Représentation et réforme parlementaire: quelques perspectives géographiques", traite de la relation entre les habitudes de vote, l'étendue des circonscriptions et la répartition de la population et examine les façons d'utiliser la révision des limites des circonscriptions électorales et d'autres systèmes de vote pour supprimer les anomalies perçues dans les récents résultats électoraux au Canada. Les questions à traiter, d'après M. Coulson, sont les suivantes:

— le nombre des députés à la Chambre des communes, question intimement liée à celle de la répartition des sièges entre les provinces;
— la répartition des sièges dans chaque province qui pose l'éternelle controverse de la représentation rurale par rapport à la représentation urbaine; et
— les différences entre la proportion des votes que reçoivent les partis et le nombre de sièges dont ils disposent à la Chambre des communes.

La répartition des sièges

M. Coulson soutient que les révisions successives des limites des circonscriptions électorales ont miné le principe de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes. De plus, la représentation réellement proportionnelle à la population est difficile à réaliser parce que les discussions actuelles sur la nouvelle répartition visent deux objectifs mutuellement exclusifs — la limitation du nombre total des sièges et le fait qu'auce province ne puisse perdre un siège à cause de la nouvelle répartition. La répartition et l'augmentation de la population sont inégales et volatiles, ce qui complique ce problème.

Plusieurs décisions s'imposent donc. Si les provinces doivent être représentées en proportion de leur population, il n'y a que deux solutions: le nombre des sièges à la Chambre des communes doit augmenter considérablement ou il faut accepter qu'une province puisse perdre quelques sièges à la suite de la nouvelle répartition.

In short, Coulson argues, the present electoral system tends to maximize the regional disagreements and conflicts that seem to be an inherent part of a country of Canada's size and population density. The goal should be to replace the system with one that does not have these defects by the time the next redistribution takes place in 1991.

The Case Against Electoral Reform

Professor Landes spoke from the opposite side of the issue. Electoral reform will not produce the desired results, he said, but instead will have long-term negative consequences for the political system. The arguments against proportional representation (PR) vary according to the type of reform being advocated — limited or compensatory PR such as that advocated by Coulson, William Irvine and the Pepin-Robarts Task Force, or full PR such as the system in use in Italy and elsewhere.

Landes' principal objection to proposals for **compensatory PR** is that they are based on the myth that the party forming the government can govern effectively only if it has adequate representation from all regions of the country. It is time to admit that the political and economic interests of the regions may be incompatible and that no single party can represent them all effectively. The Liberal Party, for example, cannot become popular in the west without eroding its support in central Canada, but it can govern without the west and has done so for years.

Second, Landes argues, the expected benefits of reform would not in fact materialize. The objective is to see that regional views are reflected in public policy by ensuring that there are regional spokesmen in each parliamentary caucus. But there is no evidence that either Parliament or the government caucus has sufficient influence on public policy to produce this result. Even if this were the case, there is little to suggest that simply having seats in a region or province makes a party more sensitive to the needs of that area. The 1968 Trudeau government, which had 27 seats in western Canada, was cited.

As for the contention that PR would permit more regionally balanced cabinets, the arguments are similar, particularly when opposing parties hold office in the provinces.

Third, and perhaps most important, compensatory PR would not alter party policy. In fact, it would take away the principal incentive for parties to reorient their attention toward areas of electoral weakness. Allocating some support to parties in the areas where they are weakest would destroy the electoral impetus for parties to reform themselves.

Fourth, proposals for electoral reform tend to view the electoral system as a part of the political system that can be manipulated in order to change other aspects of political life — policy making, political recruitment, rejuvenation of party organizations and so on. Landes takes the opposite view. The representational imbalances that result under the present electoral system did not create regionalism but rather reflect it.

The arguments against **full PR** are based on the effects of introducing such a system. First, the principal beneficiary of full PR would be the New Democratic Party; the Liberals and Conservatives would almost certainly lose seats to the NDP,

Représentation au sein des provinces

M. Coulson conclut que la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* de 1964 qui énonce les règles de la répartition des circonscriptions électorales au sein des provinces a constitué un moyen généralement efficace d'éliminer les injustices grossières dans la répartition de la population entre les circonscriptions ainsi que les limites arbitraires en dépit des objections que les députés ont soulevées devant chaque commission de révision décennale. En fait, ces objections ont retardé la mise en oeuvre des révisions, de telle sorte que les prochaines élections générales auront probablement lieu avant entrée en vigueur. La Colombie-Britannique et l'Alberta, où la proportion de la population est beaucoup plus élevée par rapport aux nombres de leurs députés à la Chambre des communes, sont les victimes de ce retard.

Représentation proportionnelle

M. Coulson soutient que rien ne prouve qu'une augmentation considérable du nombre des députés à la Chambre des communes ou même une tentative de manipulation des limites des circonscriptions électorales permettraient de réaliser l'égalité entre la proportion des votes et le nombre des sièges obtenus dans le régime de la majorité actuel. De plus, pour un pays étendu et complexe comme le Canada, le nombre de régimes électoraux appropriés serait limité.

En particulier, prétend M. Coulson, les propositions récentes de réforme électorale ne tiennent pas compte des intérêts régionaux découlant de la répartition de la population ou ne permettent pas à un grand nombre d'électeurs d'être représentés par des députés venant des circonscriptions, relation qui est au centre de la tradition canadienne.

La solution proposée par M. Coulson est un système mixte de représentation majoritaire et proportionnelle. Les circonscriptions à député unique élu selon la méthode actuelle continueraient d'être à la base du système mais on augmenterait le nombre de sièges de chaque parti compte tenu de la proportion du vote populaire obtenu lors des élections. Les députés destinés à occuper ces derniers sièges seraient nommés à partir de listes établies par les partis.

M. Coulson admet que l'élaboration des détails d'un tel système constitue le problème. Outre les décisions relatives au nombre total de sièges et à la répartition pour chaque province, il faut se demander combien de députés devraient être élus par la méthode conventionnelle et combien devraient provenir des listes des partis. M. Coulson souligne que plus le pourcentage de sièges provenant des listes sera élevé, plus le nombre de sièges reflétera le nombre de voix obtenu par le parti. Dans un pays comme le Canada, cependant, il est peu probable que plus d'un tiers des sièges de la Chambre des communes puisse provenir de ces listes sans perturber gravement le reste du système des circonscriptions. Cependant, plus la proportion des sièges provenant des listes est réduite, moins la part des sièges de chaque province reflétera sa part réelle du vote.

Pour décider du nombre total des sièges à la Chambre des communes (il s'agit là essentiellement de décider si les sièges provenant des listes doivent être ajoutés au nombre actuel de sièges ou inclus dans celui-ci), la conséquence la plus sérieuse à

and neither would be able to govern without the support of the NDP.

A second major effect would be to alter the internal regional composition of the three national parties. For example, the strength of the Quebec caucus within the federal Liberal caucus might be considerably diluted by a system that gave the party more regionally balanced representation. The parties might well consider that this and other effects make the price of balanced regional representation too high.

If these predictions about the likely effects of introducing full PR are accurate, Landes argues, then the arguments against it can be based on the following points:

— The debate about the relative merits of the system is likely to be based on partisan considerations rather than on the benefits to the political system; objective debate is not possible under these conditions.

— Introducing full PR would institutionalize minority government, a pattern that would not necessarily mean better government. The argument that minority government produces better government would no longer hold, because the electoral system would no longer act as an incentive for minority governments to avoid defeat and subsequent elections.

— Full PR might have serious long-term consequences for the political and party systems. Changing the voting system is likely to alter voting patterns in ways that are unpredictable. Parties might splinter, and political chaos could be the result.

— Finally, there is a constitutional problem. Under the terms of the *Constitution Act, 1867,* Canada is to have a constitution "similar in principle to that of the United Kingdom". There may well be a basis for arguing that this enshrines the principle of a plurality voting system. Second, the proportionate representation of the provinces in the House of Commons can be changed only by using the general constitutional amending formula, which requires the consent of two-thirds of the provinces with 50% of the population. It might well be impossible to obtain the consent of the provinces if their relative standing in the House was to be affected adversely.

In short, Landes argues, electoral reform to introduce full or partial PR will not have the desired results. In fact, it may well have adverse consequences and should not therefore be adopted. A more productive approach to the problems identified by advocates of electoral reform would be to look at other kinds of institutional change — leadership selection, political recruitment, and party structures, for example — as more effective means of producing the desired change.

Discussion

Professor Cairns criticized both papers on the grounds that they failed to move the debate on electoral reform forward. To identify problems in the Canadian political system and then to say that electoral reform will not solve them is not productive in Cairns' view. Rather the debate should focus on the possibility that marginal change in the electoral system might produce

examiner est l'effet de la réduction du nombre de circonscriptions électorales sur l'étendue des circonscriptions dans le régions rurales, les régions frontalières d'exploitation des ressources naturelles et les autres régions faiblement peuplées. D'autres questions non résolues comprennent celles de la base géographique appropriée pour les candidats figurant sur les listes (Le pays dans son ensemble? Une province? Une région donnée d'un province?) et l'improbabilité des candidats figurant sur les listes.

En résumé, soutient M. Coulson, le système électoral actuel tend à maximiser les divergences et les conflits entre les régions qui semblent faire partie intégrante d'un pays aussi étendu et aussi peu peuplé que le Canada. Il faudrait viser à instaurer un nouveau système qui n'aurait pas ces défauts avant la prochaine révision des limites des circonscription électorales qui doit avoir lieu en 1991.

Arguments contre la réforme électorale

Le professeur Landes expose le point de vue opposé. Selon lui, la réforme électorale ne produira pas les résultats désirés mais aura plutôt une influence négative à long terme sur le système politique. Les arguments contre la représentation proportionnelle (R.P.) varient suivant le type de réforme proposé — une représentation proportionnelle limitée ou compensatoire comme celle suggérée par MM. Coulson et William Irvine ainsi que la Commission Pépin-Robarts, ou une représentation proportionnelle complète semblable au système utilisé en Italie et ailleurs.

La principale objection de M. Landes aux propositions de représentation proportionnelle compensatoire est qu'elles sont fondées sur le mythe selon lequel le parti formant le gouvernement ne peut gouverner effectivement que s'il représente adéquatement toutes les régions du pays. Il est temps d'admettre que les intérêts politiques et économiques des régions peuvent être incompatibles et qu'aucun parti unique ne peut les représenter tous efficacement. Le Parti libéral, par exemple, ne peut pas devenir populaire dans l'Ouest sans affaiblir l'appui dont il dispose dans le centre du Canada, mais il peut gouverner sans l'Ouest comme il le fait depuis des années.

Deuxièmement, M. Landes soutient que la réforme ne produira pas en fait les avantages espérés. L'objectif visé est de veiller à ce que les politiques nationales reflètent les points de vue des régions en s'assurant que chacune d'entre elles est représenté à chaque caucus parlementaire. Rien ne prouve cependant que le Parlement ou le caucus du parti au pouvoir ait suffisamment d'influence sur les politiques nationales pour produire ce résultat. Même si c'était le cas, rien ne permet de suggérer que le simple fait d'avoir des députés d'une région ou d'une province rend un parti plus sensible aux besoins de cette région. Le gouvernement Trudeau de 1968, qui comptait 27 députés de l'Ouest canadien, le prouve.

Quant à l'affirmation selon laquelle la représentation proportionnelle permettrait d'équilibrer d'avantage les cabinets au point de vue régional, elle soulève des objections analogues, en particulier lorsque d'autres partis sont au pouvoir dans les provinces.

marginal change in the ability of the political system to deal with the kinds of problems facing it. This may be the best we can hope for. By looking for major change, the academic community may in fact be reducing the chances that change of any kind will occur.

Cairns began his commentary on Coulson's paper by criticizing the absence of analysis of the problems to which proportional representation is designed to respond. Why should we be thinking about proportional representation — and as a solution to what kind of problem? This seemed to contribute to the second criticism Cairns levelled — that proposals such as Coulson's seemed to be overly concerned with mathematical equivalency — between the number of votes and the number of seats or between the size of the population in each constituency. The real question, said Cairns, is what are the consequences for the political system of differences in constituency size. In other words, Cairns failed to find sufficient justification in the paper for the proposals being advanced.

Cairns' principal criticism of Landes' paper was that it failed to give a balanced appraisal of the contribution that full or partial PR might make to solving the problems that, its advocates suggest, afflict the Canadian political system.

Cairns also questioned several of Landes' assumptions, including the notion that calls for electoral reform are based on a desire to ensure that regional interests are represented adequately at the centre. This may be true of present-day advocates, said Cairns, but in the past it has tended to be advocated by other interests — and by small minority or fringe parties in particular. It is erroneous to ascribe today's problems and weaknesses to the political system for all time, said Cairns.

Landes' assertion that the outcome of the energy pricing and constitutional debates would not likely have been different even if the Liberal party had had several caucus or cabinet members from the west also came under fire from Cairns. The absence of Albertans in the cabinet was a useful political tool for Premier Lougheed, Cairns argued; it gave him a strong position from which to deny the legitimacy of the federal government's actions. Similarly, the manoeuvring to bring the NDP onside during the constitutional debate, which would not have been necessary had the Liberals had more western members, demonstrated the significance of public symbolism and the fact that political parties try to generate positive public images in pursuing their goals.

The question of whether election results are the product of or contribute to regionalism in Canadian politics is based, in Cairns' view, on a faulty assumption that society is 'real' and that its institutions are only mirrors of it. This assumption fails to take account of the interaction between society and its institutional framework, a relationship that Landes himself acknowledges in suggesting that a change in the electoral system might alter voting patterns as well as the internal organization of political parties.

More generally, Cairns suggested that reform in other areas — the Senate, the bureaucracy, the cabinet system — might be more effective in resolving regional problems. He also drew attention to the potentially enormous transition costs of moving from one electoral system to another.

Troisièmement, et ce qui est peut-être le plus important, la représentation proportionnelle compensatoire ne changerait pas les politiques des partis. En fait, elle leur enlèverait les raisons principales qui les encouragent à s'occuper des régions où ils sont faibles sur le plan électoral. En donnant aux partis un appui dans les régions où ils sont les plus faibles, on leur enlèverait toute motivation électorale à se réformer eux-mêmes.

Quatrièmement, les propositions de réforme électorale tendent à considérer le système électoral comme une partie d'un système politique que l'on peut manipuler pour changer d'autres aspects de la vie politique — élaboration de politiques, recrutement politique, rajeunissement de la structure des partis, etc. M. Landes est de l'avis contraire. Les déséquilibres dans la représentation qui résultent du système électoral actuel n'ont pas créé le régionalisme mais ne font plutôt que le refléter.

Les arguments contre la représentation proportionnelle complète sont fondés sur les effets de la mise en oeuvre d'un tel système. Tout d'abord, le principal bénéficiaire de la représentation proportionnelle complète serait le Nouveau Parti démocratique. Les Libéraux et les Conservateurs perdraient presque certainement des sièges au profit du NDP et aucun des deux partis ne pourrait gouverner sans l'appui de celui-ci.

Un autre effet important serait le changement de la composition régionale interne des trois partis nationaux. Par exemple, la force du groupe québécois au caucus libéral fédéral serait affaiblie considérablement par un système qui donnerait au parti une représentation mieux équilibrée au point de vue régional. Les partis pourraient bien considérer que cet effet et d'autres rendent trop élevé le prix de la représentation régionale équilibrée.

Si les effets probables de la mise en oeuvre de la représentation proportionnelle complète se réalisent, soutient M. Landes, les arguments contre ce type de représentation peuvent être fondés sur les points suivants:

- le débat sur les avantages relatifs du système sera probablement fondé sur des considérations partisanes plutôt que sur les avantages pour le système politique; un débat objectif est impossible dans ces conditions;
- l'instauration de la représentation proportionnelle complète institutionnaliserait le gouvernement minoritaire ce qui ne déboucherait pas nécessairement sur un meilleur gouvernement; l'argument selon lequel un gouvernement minoritaire gouverne mieux ne tiendrait plus parce que le système electoral n'encouragerait plus les gouvernements minoritaires à éviter une défaite et des élections subséquentes;
- la représentation proportionnelle complète risquerait d'avoir de graves conséquences à long terme pour le système politique et celui des partis; la modification du système électoral risque de changer les habitudes de vote d'une façon imprévisible; les partis risqueraient de ce fractionner, ce qui entrainerait le chaos politique;
- finalement, il y a un problème constitutionnel; aux termes de la *Loi constitutionnele de 1867,* le Canada doit avoir une constitution "reposant sur les mêmes principes que celles du Royaume-Uni"; on pourrait aussi prétendre que cella enchâsse le principe de la représentation majoritaire.

Questions from the Floor

Seminar participants commented on several questions evoked by the papers and discussion, including the need for more analysis of why reform should be contemplated and the need to consider carefully the possible consequences of electoral reform. The consequences may in fact be even more serious than those suggested by Landes' paper. This kind of analysis has been missing from recent debate — not only on electoral reform but also on other institutional reforms. This stems in part from a tendency to use institutional reform — of the Senate, for example — to resolve problems that have nothing to do with the institution. Put the onus where it belongs, it was suggested — on the political parties to change their policies, elect new leaders or do whatever is necessary to achieve regionally balanced representation.

It was pointed out that the two most recent elections are not the only elections this century to have produced regionally lopsided results. Perhaps, then, the more pressing issue is to ensure that the party with 45% of the vote gets 45% of the seats, which is a question quite separate from how to achieve regional balance within party caucuses. Trying to resolve the latter question through change to the electoral system destroys any incentive for the parties to try to become stronger where they are weak.

There is a paradox involved, however, because the present system supplies the incentive but eventually destroys the means for parties to strengthen themselves. The problem for the Liberals in the west and the Conservatives in Quebec is that they have lost so heavily for so long that the party apparatus begins to disintegrate, leaving nothing on which to build a come-back, even though there is plenty of incentive within the electoral system to do so.

Another questioner raised the issue of whether limited or compensatory PR would create two classes of members in the House of Commons. Professor Landes offered several suggestions for dealing with this problem; for example, limiting the number of terms for which a person could sit as a list member and making it possible for someone who had lost a close race in a plurality seat to sit as a list member. This could help to ensure that talent was developed and preserved in each caucus, but it was still clear that those elected from constituencies would be the 'senior' members of the House. Even so, this did not constitute an argument against PR, Landes said.

There was some discussion of the extent to which the House of Commons could accommodate a significantly larger number of members. All reform proposals — and the present redistribution system — involve increasing the number of members, and the present limit of the chamber is about 310 members. But this assumes, as Landes pointed out, that everyone needs an individual desk, and this is certainly not the basis on which to decide whether electoral reform is necessary or desirable.

Finally, the question of fairness was raised, though not dealt with thoroughly — the issue of whether voters have the right to be represented in a way that reasonably reflects a mathematically proportionate picture of the distribution of voters and of their choices on election day.

Deuxièmement, la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes ne peut être changée qu'en utilisant la formule générale d'amendement de la Constitution qui exige le consentement d'au moins deux tiers des provinces qui représentent au moins 50% de la population. Il pourrait bien être impossible d'obtenir le consentement des provinces si leur position à la Chambre devait changer de façon défavorable.

En résumé, M. Landes soutient qu'une réforme électorale tendant à instaurer la représentation proportionnelle complète ou partielle ne donnera pas les résultats désirés. En fait, elle pourrait même avoir des conséquences défavorables et ne devrait donc pas être adoptée. Une façon plus productive d'aborder les problèmes signalés par les partisans de la réforme électorale serait d'examiner si d'autres catégories de modifications des institutions — choix des chefs, recrutement politique — structure des partis, par exemple — ne constitueraient pas une façon plus efficace de parvenir au changement désiré.

Discussion

Le professeur Cairns critique les deux exposés parce qu'ils n'ont pas réussi à faire avancer le débat sur la réforme électorale. À son avis, il n'est pas productif de signaler les problèmes du système politique canadien et de dire ensuite que la réforme électorale ne les résoudrait pas. Le débat devrait plutôt porter sur la possibilité qu'un léger changement du système électoral puisse améliorer légèrement la capacité du système politique de résoudre les problèmes auxquels il fait face. C'est peut-être ce que l'on peut espérer de mieux. En cherchant à provoquer un changement majeur, les universitaires risquent en fait de réduire les chances qu'un changement quelconque se produise.

M. Cairns commence à commenter l'exposé de M. Coulson en critiquant l'absence d'analyse des problèmes que la représentation proportionnelle devrait résoudre. Pourquoi penser à la représentation proportionnelle et quel genre de problèmes pourra-t-elle résoudre? Cette question semble contribuer à la deuxième critique de M. Cairns: des propositions comme celles de M. Coulson semblent trop préoccupées par l'équivalence mathématique entre le nombre des voix et le nombre des sièges ou entre la population des diverses circonscriptions. Le vrai problème, d'après M. Cairns, réside dans les répercussions de la différence de population des circonscriptions sur le système politique. En d'autres termes, M. Cairns trouve que l'exposé ne justifi pas suffisamment les propositions formulées.

M. Cairns s'en prend à l'exposé de M. Landes surtout parce qu'il a omis d'évaluer objectivement la contribution que la représentation proportionnelle totale ou partielle apporterait à la solution des problèmes qui, d'après ses partisans, affligent le système politique canadien.

M. Cairns conteste également plusieurs hypothèses de M. Landes, y compris le concept selon lequel les appels à la réforme électorale sont motivés par le désir d'assurer une représentation adéquate des intérêts régionaux au centre. Il se peut qu'un tel désir existe chez ses partisans actuels, mais la réforme a été dans le passé défendue par d'autres intérêts — une petite minorité ou des partis marginaux en particulier. Il est faux d'attribuer les problèmes et les faiblesses d'aujourd'hui au système politique de toujours, d'ajouter M. Cairns.

Seminar on
SENATE REFORM

Chairman: R.L. du Plessis, Q.C.

Panelists: Senator Henry Hicks
Nova Scotia

Jennifer Hutchison
Canberra College of Advanced Education

Peter MacCormick
University of Lethbridge

Each panelist's presentation was followed by questions and discussion from the floor. In this report the panelists' responses to questions are incorporated in the account of their presentations. Senator Hicks and Professor Hutchison both favoured leaving the Senate largely unchanged, while Professor MacCormick advocated a directly elected, more powerful Senate with a strong role in regional representation.

The Best Offense

Senator Hicks began by noting that although Senate reform is debated perennially, there has been no reform because there is no consensus on the kind of reform needed. The principal criticism levelled at the Senate relate to appointment for life, a notion now abhorent to most Canadians, and to a perception that the Senate has not performed as expected with respect to its role of regional representation.

Senator Hicks disputed the latter charge, saying that there is no evidence that the Senate has failed to be representative of the several regions of Canada, whose interests are in any event difficult to define. And although there have been no confrontations between the Senate and a government on what might be described as 'regional' matters, the Senator argued that the very presence of the Senate has had a cautionary effect on governments. The same comment applies more generally to the Senate's considerable power to veto measures coming from the House of Commons. The Senate has rarely seen necessary to use this power, but its existence has salutary effects. There have been no major confrontations or any attempt by the Senate to use a hostile majority to frustrate government initiatives. But as one listener pointed out, for most of the period under discussion, the Liberal party has had a majority in both houses of Parliament.

With respect to introducing a more explicit element of regional representation to the Senate, there are now senators who speak from a regional or provincial perspective and some who speak from a national perspective; it depends on the issue, and there is room for both in the upper house. Besides, Senator Hicks suggested, the regional or provincial perspective is dealt with more often in caucus and behind the scenes than it is on the floor of the Senate. Moreover, the spokesmen for the regions are, and are going to continue to be, the provincial premiers — they are not going to give up that prerogative.

With respect to appointment, Senator Hicks does not favour an elected Senate because it would mean giving more power to

M. Landes affirme que l'issue des débats sur la politique des prix de l'énergie et la constitution n'aurait probablement pas changé si le Parti libéral avait eu plusieurs députés ou ministres de l'Ouest, affirmation qui soulève également les objections de M. Cairns. D'après lui, l'absence d'Albertains au Cabinet a bien servi le premier ministre Lougheed sur le plan politique. Cela lui a donné une position solide pour nier la légitimité des actions du gouvernement fédéral. De même, les manoeuvres visant à gagner le NDP pendant le débat constitutionnel qui n'auraient pas été nécessaires si les Libéraux avaient eu plus de députés de l'Ouest ont prouvé l'importance du symbolisme public et que les partis politiques désirent projeter une image publique positive dans la poursuite de leurs buts.

La question de savoir si les résultats électoraux sont le produit du régionalisme dans la politique canadienne ou y contribuent est fondée, de l'avis de M. Cairns, sur l'hypothèse erronée selon laquelle la société est "réelle" et que ses institutions n'en sont que le miroir. Cette hypothèse ne tient pas compte de l'interaction entre la société et sa structure institutionnelle, relation que M. Landes reconnaît lui-même en suggérant qu'un changement dans le système électoral pourrait modifier les habitudes de vote ainsi que l'organisation interne des partis politiques.

Plus généralement, M. Cairns suggère que la réforme dans d'autres domaines — le Sénat, la bureaucratie, le régime de gouvernement par le cabinet — pourrait être plus efficace pour résoudre les problèmes régionaux. Il attire également l'attention sur les coûts de la transition entre un système électoral et un autre qui pourraient être énormes.

Questions de l'auditoire

Les participants au colloque commentent plusieurs questions évoquées dans les exposés et la discussion, y compris la nécessité d'analyser plus en détail les raisons de la réforme et d'en examiner soigneusement les conséquences possibles qui risquent en fait d'être plus graves que ne le laisse entendre M. Landes dans son exposé. Ce genre d'analyse manque au débat récent — non seulement sur la réforme électorale mais aussi sur la réforme des autres institutions. Cette lacune provient en partie d'une tendance à utiliser la réforme d'une institution comme le Sénat, par exemple, pour résoudre des problèmes qui n'ont rien à voir avec celle-ci. On suggère de mettre l'accent là où il le faut — sur les partis qui doivent changer leurs politiques, sur l'élection de nouveaux chefs ou sur les efforts nécessaires pour réaliser une représentation régionale équilibrée.

On fait remarquer que les deux dernières élections ne sont pas les seules élections du XXe siècle à avoir produit des résultats déséquilibrés au point de vue régional. Le problème le plus pressant peut-être alors de faire en sorte que le parti qui a remporté 45% des voix ait 45% des sièges, ce qui n'a aucun lien avec la façon de réaliser l'équilibre régional aux caucus des partis. En essayant de résoudre la dernière question en modifiant le système électoral on enlèverait aux partis toute raison d'essayer de devenir plus forts lorsqu'ils sont faibles.

Cependant, il existe ici un paradoxe parce que le système actuel offre l'encouragement mais finit par détruire les moyens dont disposent les partis pour se renforcer. Le problème auquel

the Senate in relation to the Commons; this would represent an unacceptable challenge to the ability of the House to make and break governments. He would, however, agree with appointments for a fixed, non-renewable term.

Remarking on proposals that a third or more Senate seats be filled on the recommendation of provincial authorities, Senator Hicks noted that if this had been introduced gradually since the 1950s, there would now be more representation of third parties in the Senate and better balance between the number of Liberal and Conservative senators. The Senator did not appear to share the concern of one questioner who suggested that senators appointed by the provinces would tend to have neither a national nor a provincial outlook, but would be simply provincial patronage appointments; senators now have a national perspective, it was argued, by virtue of being appointed by a national government to a national institution.

Efficient and Non-partisan

Internally, the Senate works more smoothly, quickly and expeditiously than does the House of Commons, because it has fewer members, and those members enjoy a degree of independence of party, knowing that a vote against a bill will not topple the government. Not having to seek re-election, senators are free to address the question rather than their constituents.

In Senator Hicks' view, the most significant reform that could be made would be to give the Senate more work to do. The Senate has a good record in getting useful amendments into legislation as a result of committee scrutiny or pre-study of the subject matter of bills. Similarly, special committee inquiries and studies of public administration have been successful in bringing about change in public policy. Senate committees are "notoriously efficient and virtually non-partisan". Still, ministers are reluctant to let go of legislation in this manner, despite the fact that it would save the time of the House of Commons and would produce useful work on legislation.

Senator Hicks agreed in principle that the work of the Senate should complement rather than duplicate the work of the House, but could not agree with extending that principle to removing any responsibility for considering legislation or financial matters — the first for the obvious reason that the Senate might just as well be abolished if it had no responsibilities with respect to bills coming from the House, and the second because the Senate has made useful contributions to the scrutiny of financial matters. And, as a questioner suggested later, there is more chance of gaining some parliamentary control over financial matters through the Senate than there is through the House of Commons. Moreover, Senate deliberation rarely causes unacceptable delays in the passage of legislation.

The Australian Experience

Delay is something for which the Australian Senate has been notorious on occasion. In fact, Professor Hutchison pointed out, despite their constitutional similarities, there are marked differences in the operation of the Australian and Canadian Senates. Even so, many of the comments about reform of the Canadian Senate are also made about the Australian upper house.

font face les Libéraux dans l'Ouest et les Conservateurs au Québec est qu'ils ont été battus si radicalement pendant si longtemps que l'appareil du parti a commencé à se désintégrer et n'a laissé aucune base pouvant servir à un retour même si le système électoral les y encourage vivement.

Un autre participant soulève le problème de la création, par la représentation proportionnelle limitée ou compensatoire, de deux catégories de députés à la Chambre des communes. Le professeur Landes suggère plusieurs façons de règler le problème. On pourrait, par exemple, limiter le nombre de mandats pendant lesquels une personne pourrait siéger comme député provenant d'une liste et permettre à un candidat qui a perdu par quelques voix une élection à un siège élu au vote majoritaire comme député choisi dans une liste. Cela pourrait permettre de développer et de préserver les talents dans chaque caucus, mais il demeurerait toujours évident que les élus des circonscriptions seraient les députés les plus importants de la Chambre. Cela ne constitue néanmoins pas un argument contre la représentation proportionnelle, d'après M. Landes.

Il s'élève une discussion sur la mesure dans laquelle la Chambre des communes pourrait accueillir un nombre beaucoup plus élevé de députés. Toutes les propositions de réforme — et le système actuel de redécoupage électoral — entraînent une augmentation du nombre des députés et la limite actuelle de la Chambre est d'environ 310 députés. Cela suppose cependant, comme l'a fait remarquer M. Landes, que tous les députés ont besoin d'un pupitre individuel et ce n'est certainement pas sur cet argument qu'il faut se fonder pour décider de l'opportunité de la réforme électorale.

Finalement, on soulève la question de la justice sans toutefois l'épuiser — la question de savoir si les électeurs ont le droit d'être représentés d'une façon qui reflète raisonnablement bien leur répartition mathématique et leur choix le jour du scrutin.

The Australian Senate is an elected body, but its powers are, on paper, the same as those of the Canadian Senate. The difference is that the Australian Senate has attempted on occasion to use the full gamut of its constitutional powers. In addition to its role as a chamber of sober second thought, the Australian Senate is viewed as a 'house of the states', with three generally accepted roles:

— representing the interests and grievances of a particular state in a national forum;

— protecting the interests of the 'smaller' states (in terms of population and resources); and

— safeguarding the collective identity and power of the states from federal encroachment.

The standard explanation of the fact that the Australian Senate has been more inclined to exercise its constitutional powers is that, being elected, it has a greater sense of the legitimacy of this kind of action. Canadian concerns about giving the upper house too much power — specifically, the power to frustrate government intentions — have some foundation. Most Australian governments have been fortunate enough to hold majorities in both houses, but on four occasions in the past 30 years this has not been the case, and the partisan role of the Senate has overtaken its legislative and 'states' roles.

This situation has little effect on the government's legislative program in cases where neither the government nor the official opposition has a Senate majority, because there is a group of independent senators who always vote for the government. But when the majority of the Senate is hostile to the government, deadlock and constitutional crisis have been the result. The aftermath of the 1974-75 period, when the Senate held up passage of the budget and forced an election, was several reform proposals, but none has attracted the consensus necessary to introduce reform.

In commenting on the Canadian debate on Senate reform, Professor Hutchison found several of the commonly made arguments unfounded:

— To argue that an elected Senate will somehow be less partisan is wrongheaded — the opposite will occur. Senators would need the support of parties to become known and win election in the much larger constituencies that would exist for each Senate seat. The Senate would become a prize to be won and, having won, political parties would want to mobilize their members just as they do in any legislative chamber. The presence of third party representation would intensify the party battle, and even if the plum of cabinet appointment were unavailable, others (committee chairmanships, for example) would be.

— Similarly, an elected Senate is not likely to produce better representation of the regional or provincial point of view. The link created by election will be between senators and their electors, not with provincial governments. In fact, the Senate may not be the best place to achieve better regional representation.

— The idea that the Senate could play an integrative role in revitalizing Canadian federalism or that it should have any power over intergovernmental agreements is also

Colloque sur

LA RÉFORME DU SÉNAT

Président: R.L. du Plessis, c.r.

Participants L'hon. Sénateur Henri Hicks, Nouvelle-Écosse

Jennifer Hutchison, Canberra College of Advanced Education

Peter MacCormick, Université de Lethbridge

L'exposé de chacun des participants est suivi de questions de l'auditoire et d'une discussion. Le présent rapport incorpore les réponses des participants au résumé de leurs exposés. Le Sénateur Hicks et le professeur Hutchinson sont tous deux d'avis de laisser le Sénat intact alors que le professeur MacCormick est partisan d'un Sénat plus puissant, élu directement et qui jouerait un rôle important dans la représentation régionale.

La Meilleure offensive

Le sénateur commence par faire remarquer que, malgré le débat continuel dont fait l'objet de la réforme du Sénat, celle-ci n'a pas eu lieu parce qu'on ne s'entend pas sur le genre de réforme nécessaire. Les principales critiques formulées contre le Sénat ont trait aux nominations à vie, concept maintenant inacceptable pour la plupart des Canadiens, et à l'idée que le Sénat n'a pas rempli le rôle de représentation régionale qu'on attendait de lui.

Le Sénateur Hicks conteste la dernière accusation en disant que rien ne prouve que le Sénat n'a pas représenté les différentes régions du Canada dont les intérêts sont de toute façon difficiles à définir. Bien qu'il n'y ait pas eu de confrontation entre le Sénat et le gouvernement au sujet de ce que l'on pourrait qualifier de questions régionales, le sénateur soutient que l'existence même du Sénat a un effet modérateur sur les gouvernements. Le même commentaire s'applique de façon plus générale au droit de véto important que le Sénat peut exercer à l'égard des mesures provenant de la Chambre des communes. Le Sénat a rarement trouvé nécessaire d'utiliser ce pouvoir, mais son existence même a des effets salutaires. Il n'y a pas eu de confrontation majeure et le Sénat n'a pas essayé d'utiliser une majorité hostile pour bloquer des initiatives du gouvernement. Cependant, comme un des auditeurs l'a fait remarquer, durant la majeure partie de la période étudiée le Parti libéral a joui d'une majorité aux deux chambres du Parlement.

En ce qui concerne la mise en oeuvre au Sénat d'un élément plus explicite de représentation régionale, certains sénateurs interviennent actuellement du point de vue régional ou provincial et d'autres, du point de vue national. Tout dépend de la question en cause et il y a place pour les deux catégories à la chambre haute. Le sénateur Hicks laisse également entendre que l'on aborde les perspectives régionales ou provinciales plus souvent au caucus et en coulisse qu'au cours des débats du Sénat. De plus, les porte-parole des régions sont et demeureront les premiers ministres provinciaux; ils n'abandonneront pas cette prérogative.

impracticable. These are matters for resolution between governments; it is when the federal government acts alone, without input from the provinces, that Senate review is needed. Moreover, the provincial premiers would never accept such a role for the Senate.

In short, Professor Hutchison said, despite her preference for an elected Senate, a strong upper house and plenty of checks on the executive, she had come to the conclusion that Canada should leave the Senate as it is. It does not harm, and the repercussions of change are so immense that there is little chance of getting sufficient support to implement any of the reform proposals.

An Elected Senate

In Professor MacCormick's view, an elected Senate is not a panacea, but it is a desirable solution to some problems. Senate reform is necessary for several reasons related to the nature of the Canadian federation. Canada is built on strong regional differences and strong provincial identities. Some national policies impinge differently on different parts of the country, and this is a problem that cannot be resolved by re-dividing the powers between federal and provincial governments. Finally, Canada's population is unevenly distributed, creating imbalances between provinces and regions. Coupled with these underlying realities are recent political developments. The provinces have been developing into nation states in embryo, a situation MacCormick views with alarm.

Canada has tried a variety of mechanisms to ensure that national policy does not take the form of one part of the country imposing its will on another part — the representative federal cabinet and first ministers' conferences are examples. Each is unsatisfactory, said MacCormick; the cabinet because the numbers are still likely to prevail when some provinces have more ministers than others, and first ministers' conferences because they tend to turn every inter-regional disagreement or difference into an intergovernmental dispute. MacCormick also believes that it is dangerous to set up a system whereby every issue, every difference is channelled through a single conduit — the provincial premier's office.

With these considerations in mind, and given the need to achieve some balancing of regional concerns and interests within national political institutions, MacCormick proposes a reformed Senate along the following lines:

— It would be elected directly in the same manner that the House of Commons is elected. Election is not the only way, but it is the most obvious and unequivocal way of giving the Senate the legitimacy it does not have now and of encouraging its willingness to use its powers.

— Each province would have equal representation; that is, the same number of seats. This is essential if the Senate is to be regionally sensitive. Otherwise, numbers will continue to prevail. Some will object on the grounds that Quebec must maintain its level of representation or that PEI cannot be accorded the same level of representation as Ontario. MacCormick maintains that these are separate problems, which should be addressed through other channels. They are not the problems with which his

En ce qui concerne les nominations, le sénateur Hicks n'est pas en faveur d'un Sénat élu parce que l'on accorderait ainsi plus de pouvoir au Sénat par rapport à la Chambre des communes. Cela représenterait un défi inacceptable au pouvoir de la Chambre des communes de constituer ou de renverser les gouvernements. Il serait par contre en faveur d'un mandat fixe et non renouvelable.

Au sujet de la proposition selon laquelle un tiers ou plus des sièges du Sénat devraient être comblés sur la recommandation des autorités provinciales, le sénateur Hicks fait remarquer que si cette mesure avait été mise en oeuvre graduellement depuis les années 50, les tiers partis seraient mieux représentés au Sénat et le nombre des sénateurs libéraux serait mieux équilibré. Le sénateur ne semble pas partager le souci d'un des membres de l'auditoire qui a laissé entendre que les sénateurs nommés par les provinces auraient tendance à n'avoir ni un point de vue national, ni un point de vue provincial, mais seraient simplement des produits de népotisme provincial. On soutient que les sénateurs ont actuellement une perspective nationale parce qu'ils sont nommés par un gouvernement national à une institution nationale.

Efficacité et absence d'esprit partisan

Les Sénat fonctionne plus facilement, plus rapidement et plus efficacement que la Chambre des communes parce qu'il compte moins de membres et parce que ceux-ci jouissent d'un certain degré d'indépendance par rapport aux partis, car ils savent bien qu'un vote contre une loi ne renversera pas le gouvernement. Comme ils n'ont pas à chercher à se faire réélire, les sénateurs sont libres de s'occuper du problème plutôt que de leurs électeurs.

De l'avis du Sénateur Hicks, la réforme la plus importante serait de donner plus de travail au Sénat. La moyenne d'amendements utiles que le Sénat a apportés aux projets de loi à la suite de l'étude en comité ou de l'étude préliminaire du sujet des projets de loi est excellente. De même, les enquêtes des comités spéciaux et les études de l'administration publique ont réussi à susciter des changements dans la politique nationale. Les comités du Sénat sont "notoirement efficaces et pratiquement libres d'esprit partisan". Les ministres hésitent cependant à confier des mesures législatives au Sénat malgré que cela ferait gagner du temps à la Chambre des communes et produirait du travail utile dans le domaine législatif.

Le Sénateur Hicks se déclare d'accord avec le principe selon lequel le travail du Sénat devrait compléter celui de la Chambre et non faire double emploi, mais il ne peut être d'accord pour étendre ce principe au point d'enlever au Sénat toute responsabilité pour l'examen de mesures législatives ou de questions financières, premièrement, de toute évidence, parce que l'on pourrait tout aussi bien abolir le Sénat s'il n'a aucune responsabilité en ce qui concerne les projets de lois examinés par la Chambre et, deuxièmement parce que le Sénat a apporté une contribution utile à l'examen des questions financières. Comme l'a mentionné un membre de l'auditoire, le Parlement a plus de chance d'exercer un certain contrôle sur les questions financières par l'intermédiaire du Sénat que par celui de la Chambre des communes. En outre, les délibérations du Sénat retardent rarement de façon inacceptable l'adoption de mesures législatives.

proposal for Senate reform is designed to deal. Once unequal representation was allowed, an elected Senate would be on its way to becoming another House of Commons. The idea is to balance representation by population in the Commons with regional representation in the upper chamber.

— The Senate must be powerful; a suspensive veto is not enough. Without considerable power and the willingness to use it, the Senate will accomplish little. It is a question of shifting power from institutions that are overly sensitive to the two most populous provinces to an institution that would be more sensitive to the other parts of the country.

— There should be a constitutional ban on cabinet ministers sitting in the Senate. The Commons and the Senate should complement, not compete with each other. If there were ministers in the Senate, competition would result. Certainly, the Senate would not be non-partisan, but without the plum of cabinet appointments, party control of senators would be loosened.

Senators would be elected in national elections on national issues, but their focus would be regional (and by 'region' MacCormick specified that he meant 'province'), and their role would be to articulate these concerns within the legislative process at the national level. The result would be to achieve responsiveness to regional priorities and concerns with respect to national policy without augmenting the power of provincial premiers.

MacCormick concedes that there are obstacles to this kind of reform. It would need constitutional amendments requiring provincial consent, and federal and provincial governments have advanced proposals with quite different objectives for reform. But MacCormick believes that if neither level of government can get agreement on its preferred option, then his proposal may represent a middle route that is publicly salable.

L'expérience australienne

Le Sénat australien est réputé pour les retards qu'il a causés à certains moments. En fait, le professeur Hutchison fait remarquer qu'en dépit de leurs similarités constitutionnelles, il y a des différences marquées dans le fonctionnement des Sénats australien et canadien. Malgré cela, un grand nombre des remarques sur la réforme du Sénat canadien peuvent s'appliquer également à la chambre haute d'Australie.

Le Sénat australien est élu, mais ses pouvoirs sont en théorie les mêmes que ceux du Sénat canadien. La différence réside dans le fait que le Sénat australien a essayé à certain moment d'utiliser l'évantail complet de ses pouvoirs constitutionnels. Outre son rôle de chambre de réflexion, le Sénat australien est considéré comme la "chambre des états" et on reconnaît généralement trois fonctions:

— la représentation des intérêts et des griefs d'un état donné sur une tribune nationale;
— la protection des intérêts des états "plus petits" (sur les plans de la population et des ressources);
— la protection de l'identité collective et des pouvoirs des états contre l'empiètement du pouvoir fédéral.

L'explication classique du fait que le Sénat australien a été plus enclin à exercer ses pouvoirs constitutionnels et que comme il est élu, il a un sens plus aigü de la légitimité de ce genre de mesure. Au Canada, on a raison dans une certaine mesure de ne pas vouloir donner trop de pouvoirs à la chambre haute, en particulier le pouvoir de bloquer les initiatives du gouvernement. La plupart des gouvernements australiens ont eu la chance de bénéficier de la majorité dans les deux chambres mais, à quatre reprises durant les 30 dernières années, cela n'a pas été le cas et le rôle partisan du Sénat l'a emporté sur ses rôles législatifs et de représentant des états.

Cette situation a peu d'effets sur le programme législatif du gouvernement lorsque ni le gouvernement ni l'opposition officielle ne dispose de la majorité au Sénat, parce qu'un groupe de sénateurs indépendants vote toujours pour le gouvernement. Cependant, lorsque la majorité au Sénat est hostile au gouvernement, il peut en résulter une impasse ou une crise constitutionnelle. La période 1974-75 pendant laquelle le Sénat a bloqué l'adoption du budget et provoqué la tenue d'élections a produit plusieurs propositions de réforme, mais aucune n'a obtenu le consensus nécessaire pour être mise en oeuvre.

En commentant le débat relatif à la réforme du Sénat au Canada, le professeur Hutchinson trouve que plusieurs des arguments les plus souvent invoqués ne sont pas fondés:

— il est faux de prétendre qu'un sénat élu serait d'une certaine façon moins partisan — c'est le contraire qui se produira; les sénateurs auraient besoin de l'appui des partis pour se faire connaître et gagner les élections dans les circonscriptions électorales beaucoup plus étendues établies pour chaque siège sénatorial. Le Sénat deviendrait un prix à gagner et, après avoir gagné, les partis politiques désireraient mobiliser leurs membres comme ils le font dans toute chambre législative. La présence de représentants de tiers partis intensifierait la bataille des partis et même si la récompense d'une nomination au

cabinet n'existait pas, d'autres (comme la présidence de comités) seraient possibles;

— de même, il y a peu de chance qu'un sénat élu assure une meilleure représentation régionale ou provinciale. Les liens créés par l'élection lieraient les sénateurs à leurs électeurs et non aux gouvernements provinciaux. En fait, le Sénat n'est peut-être pas le meilleur endroit pour réaliser une meilleure représentation régionale;

— l'idée que le Sénat pourrait jouer un rôle d'intégration dans la régénération du fédéralisme canadien ou qu'il pourrait avoir un pouvoir quelconque sur les accords intergouvernementaux n'est pas davantage réaliste. Ces questions doivent être réglées entre les gouvernements. C'est lorsque le gouvernement fédéral agit seul, sans participation des provinces, que le Sénat doit intervenir. En outre, les premiers ministres provinciaux n'accepteraient jamais que le Sénat joue un tel rôle.

En résumé, le professeur Hutchinson déclare que malgré sa préférence pour un Sénat élu, une chambre haute forte et un grand nombre de contrôles du pouvoir exécutif, lui permet de conclure que le Canada ne devrait pas changer le Sénat. Il ne nuit pas et les répercussions du changement sont si grandes qu'il est peu probable que l'on obtienne un appui suffisant pour mettre en oeuvre l'une quelconque des réformes proposées.

Un sénat élu

De l'avis du professeur MacCormick, un sénat élu ne constitue pas une panacée, mais plutôt une solution désirable à certains problèmes. La réforme du sénat est nécessaire pour plusieurs raisons liées à la nature de la fédération canadienne. Le Canada repose sur de fortes différences régionales et de solides identités provinciales. Certaines politiques nationales affectent différemment les diverses parties du pays et une nouvelle répartition des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux ne saurait résoudre ce problème. Finalement, la population du Canada est répartie de façon inégale, ce qui est à l'origine de déséquilibres entre les provinces et les régions. L'évolution de la récente politique s'ajoute à ces réalités sous-jacentes. Les provinces commencent à se transformer en embryons d'états-nations, évolution que le professeur MacCormick, considère inquiètante.

Le Canada a fait l'essai de divers mécanismes afin de s'assurer que les politiques nationales ne soient pas considérées comme une façon pour une partie du pays d'imposer sa volonté à l'autre — un cabinet fédéral représentatif et les conférences des premiers ministres en sont des exemples. L'un et l'autre laissent à désirer, d'après le professeur MacCormick. Le cabinet, parce que le nombre est encore susceptible de l'emporter lorsque certaines provinces ont plus de ministres que d'autres et les conférences des premiers ministres, parce qu'elles tendent à transformer en dispute intergouvernementale tout désaccord ou différence entre les régions. Le professeur MacCormick croit également qu'il est dangereux de créer un système en vertu duquel tout problème, toute différence passe par un conduit unique — le bureau du premier ministre de la province.

Compte tenu de ces considérations et, étant de la nécessité d'établir un équilibre quelconque entre les préoccupations et les intérêts régionaux dans les institutions politiques nationales, le

professeur MacCormick propose de réformer le Sénat de la façon suivante:

— le Sénat devrait être élu a suffrage direct, de la même façon que le Chambre des communes. L'élection n'est pas le seul moyen mais c'est le plus évident et le moins équivoque de donner au Sénat la légitimité qui lui manque à l'heure actuelle et de l'encourager à utiliser ses pouvoirs;

— chaque province devrait avoir une représentation égale, c'est-à-dire le même nombre de sièges. Cela est essentiel si le Sénat doit être le reflet des régions. Sinon, le nombre continuera à l'emporter. Certains s'y opposeront parce que le Québec doit garder son niveau de représentation ou que l'Ile-du-Prince-Édouard ne peut pas avoir une représentation égale à celle de l'Ontario. Le professeur MacCormick soutient qu'il s'agit là de problèmes séparés qui devraient être réglés autrement et non de ceux que sa proposition de réforme du Sénat tend à résoudre. Si l'on permet une représentation inégale un Sénat élu ne tardera pas à devenir une autre Chambre des communes. L'idée est d'équilibrer la représentation proportionnelle à la population à la Chambre des communes par la représentation régionale à la chambre haute;

— le Sénat doit être puissant. Un véto suspensif ne suffit pas. S'il n'a pas un pouvoir considérable et la volonté de s'en servir, le sénat ne fera pas grand chose. Il s'agit de faire passer le pouvoir d'institutions trop sensibles aux deux provinces les plus peuplées à une institution qui serait plus sensible aux autres parties du pays;

— la Constitution devrait interdire les ministres provenant du Sénat. La Chambre des communes et le Sénat devraient se compléter et non se faire concurrence. La présence de ministres au Sénat susciterait la concurrence. Le Sénat ne serait certes pas dénué d'esprit partisan mais, sans la récompense des nominations au cabinet, les parties contrôleraient moins les sénateurs serait diminué.

Les sénateurs seraient élus lors d'élections nationales portant sur des questions nationales, mais leur centre d'intérêt serait régional (et par "région" le professeur MacCormick précise qu'il entend "province"). Leur rôle serait de faire passer ces préoccupations dans le processus législatif au niveau national. Le Sénat réussirait ainsi à refléter les priorités et les préoccupations régionales dans les politiques nationales sans augmenter le pouvoir des premiers ministres provinciaux.

Le professeur MacCormick reconnaît qu'il existe des obstacles à ce genre de réforme. Elle nécessiterait des amendements constitutionnels exigeant le consentement des provinces et les gouvernements fédéral et provinciaux ont soumis des propositions de réforme qui ont des objectifs très différents. Le professeur MacCormick croit néanmoins que si aucun des deux niveaux de gouvernement ne peut recueillir l'accord sur la solution de son choix, sa proposition peut représenter un compromis acceptable pour le public.