

**Canadian Study**

**of**

**Parliament**

**Seminars on**

**Groupe canadien**

**d'étude**

**des Questions parlementaires**

**House of Commons Reform:  
From the Special Committee  
to the Task Force**

**and**

**Parliament's Proposed  
Scrutiny of Appointments**

**Ottawa**

**7 March 1985**

**Colloques sur**

**La réforme de la  
Chambre des communes :  
Comité spécial constitué  
comme groupe de travail**

**et**

**Le projet d'examen des  
nominations par le Parlement**

**Ottawa**

**le 7 mars 1985**

## 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 activities.

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 médias, 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'événements publics ou de toute 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.

**HOUSE OF COMMONS REFORM:  
FROM THE SPECIAL COMMITTEE  
TO THE TASK FORCE**

*Chair:* Paul Fox  
University of Toronto

*Panelists:* Graham White  
University of Toronto  
Roman March  
McMaster University  
Keith Penner, MP

On May 31, 1982, the House of Commons established the Special Committee on Standing Orders and Procedure, chaired by Tom Lefebvre. During the remainder of the 32nd parliament, the Special Committee presented 10 reports to the House, 6 of which dealt with matters of substance. In response to the Third Report, dated November 5, 1982, the House adopted provisional standing orders — governing the parliamentary calendar, the length of speeches, the size of committees and a number of similar matters — for a one-year trial period. These standing orders remain in effect today, having been extended indefinitely by the House.

On December 5, 1984, shortly after the opening of the 33rd parliament, a Special Committee on Reform of the House of Commons was struck. Chaired by the Hon. James McGrath, this is the task force referred to in the title of the seminar. To date the committee has reported twice — on December 20, 1984 and March 26, 1985.

Graham White led off with comments on the Third Report of the Special Committee on Standing Orders and Procedure. The report resulted in the House of Commons adopting a number of reforms that were both sensible and long overdue. Introducing greater predictability into the lives of members by means of a fixed parliamentary calendar; eliminating night sittings; shortening speeches and allowing for mini-debates in response to speeches; replacing motions under Standing Order 43 (matters of "urgent and pressing necessity") with 90-second statements by members before Question Period; reducing the size of committees and placing some restrictions on substitution — all these changes in House procedure have been welcome.

**Not far enough**

At the same time, however, gaps remain. Committee substitution is still too easy; if committees are to do the substantive work envisaged for them, they need continuity of membership. The automatic referral of annual reports has not worked out as expected in giving committees an independent mandate to investigate matters of their own choosing. There has been no attempt to develop the notion of a parliamentary career (as distinct from the career path leading to Cabinet), for example, by recognizing the significance of the committee chairman's job and remunerating chairmen accordingly. Finally, the attitude to private member's business has not really changed. Despite some procedural changes, few private member's proposals come to a vote — something that is essential if private member's business is to have any meaning.

**LA RÉFORME DE LA CHAMBRE DES COMMUNES :  
COMITÉ SPÉCIAL CONSTITUÉ COMME  
GROUPE DE TRAVAIL**

*Président :* Paul Fox  
Université de Toronto

*Conférenciers invités :* Graham White  
Université de Toronto  
Roman March  
Université McMaster  
Keith Penner, député

Le 31 mai 1982, la Chambre des communes créait le Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la procédure, présidé par M. Tom Lefebvre. Durant le reste de la 32<sup>e</sup> législature, le comité a présenté dix rapports à la Chambre, dont six portaient sur des questions de fond. En réponse au troisième rapport, en date du 5 novembre 1982, la Chambre a adopté un Règlement provisoire régissant le calendrier parlementaire, la durée des discours, la composition des comités et un certain nombre d'autres questions du même genre, pour une période d'essai d'un an. La durée d'application du Règlement provisoire ayant été prolongée indéfiniment par la Chambre, celui-ci est toujours en vigueur aujourd'hui.

Le 5 décembre 1984, soit quelques jours après l'ouverture de la 33<sup>e</sup> législature, un Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes a été mis sur pied, sous la présidence de l'honorable James McGrath. Il s'agit du groupe de travail dont il est fait état dans le titre du présent document. Jusqu'ici, le comité a présenté deux rapports, le 20 décembre 1984 et le 26 mars 1985.

M. Graham White amorce le débat en formulant certaines observations sur le troisième rapport du Comité spécial chargé d'examiner le règlement et la procédure. C'est ce rapport qui a amené la Chambre des communes à adopter un certain nombre de réformes importantes et attendues depuis longtemps, notamment l'adoption d'un calendrier parlementaire fixe, la suppression des séances de nuit, le raccourcissement de la durée des discours et la tenue de mini-débats en réponse à certains discours, le remplacement des motions présentées conformément à l'article 43 (questions de nature urgente) par des déclarations de 90 secondes faites par les députés avant la période des questions, la réduction de la composition des comités et l'établissement de certaines restrictions concernant la substitution des membres des comités. Ces réformes de procédure, qui ont introduit des éléments de stabilité dans la vie des députés, ont toutes été bien accueillies.

**La réforme ne va pas assez loin**

Toutefois, certaines lacunes subsistent. La substitution des membres des comités est encore trop facile; en effet, pour que les comités soient en mesure de s'acquitter du mandat qui leur est soumis, ils ont besoin d'une certaine continuité dans leur composition. Par ailleurs, le renvoi automatique des rapports annuels n'a pas produit les résultats escomptés; il n'a pas réussi à donner aux comités un mandat indépendant pour faire enquête sur des questions de leur choix. En outre, rien n'a été fait pour concrétiser la notion de carrière parlementaire (par opposition à la carrière menant au Cabinet), en reconnaissant par exemple l'importance de la fonction de président de comité et en prévoyant une rémunération en conséquence. Enfin, l'attitude des parlementaires à l'égard des affaires émanant des députés n'a pas vraiment changé. Malgré quelques modifications de procé-

The committee's subsequent reports also contained useful recommendations. The Fourth Report recommended electing the Speaker of the House, while the Sixth Report proposed ad hoc legislation committees to consider each bill after second reading. White favours both proposals, particularly the legislative committees, which offer the potential to make better use of time and talent on both sides of the House and to introduce an element of predictability into the legislative cycle.

### Limits to change

White wondered, however, whether reformers would be willing to invest the political capital necessary to gain acceptance for electing the Speaker. Given that there is likely a limit to the number of reforms it will be possible to implement, what priority will reformers attach to this proposal relative to other proposed changes in procedure and practice?

The committee's Seventh Report presented a different kind of obstacle, in White's view. The elaborate financial accountability mechanisms, including a complex committee structure, are based on the unrealistic expectation that MPs will be interested in doing this difficult, time-consuming, politically unrewarding work. Although the objective of improving financial accountability is desirable, this kind of work requires a non-partisan approach and the willingness to concentrate on management rather than policy issues. White questions whether these conditions can be achieved. Instead, he suggests, reformers should look to areas that might be more amenable to input from parliamentary committees — federal-provincial relations, for example.

### Room for input

Federal-provincial relations constitute a vast system of government that is largely unaccountable. The agreements reached at federal-provincial meetings — whether between first ministers, ministers or officials — are never subject to debate or scrutiny in the House and are seldom the object of informed public discussion. All decisions reached at the ministerial or officials level could be referred to a parliamentary committee on federal-provincial relations, with the objective being public exposure and debate.\*

White disagrees with the proposed membership of the Board of Internal Economy set out in the committee's Ninth Report. The body responsible for the internal management of the House of Commons should be composed of private members, not ministers, party or house leaders, or whips. Members should be able to question the Board in the House, but not during Question Period, when the atmosphere is too charged and partisan.

Finally, White mentioned two items that deserve further study. The issue of what constitutes a matter of confidence was discussed briefly in the committee's Tenth Report and warrants more elaboration and debate. Second, the procedure for deal-

sure, peu de projets de loi émanant des députés font l'objet d'un vote, ce qui est essentiel pour que ces travaux aient un sens.

Les rapports subséquents du comité contiennent également des recommandations utiles. Le quatrième rapport recommande l'élection du Président de la Chambre, tandis que le sixième propose la création de comités législatifs ad hoc chargés d'examiner chaque projet de loi après la deuxième lecture. M. White se montre en faveur des deux propositions, particulièrement de celle qui concerne les comités législatifs, puisqu'elles offrent la possibilité de faire meilleur usage du temps et des talents des députés siégeant des deux côtés de la Chambre et introduisent un élément de régularité dans le cycle législatif.

### Limites au changement

M. White se demande toutefois si les réformateurs seraient prêts à investir le capital politique nécessaire pour faire accepter l'élection du président. Compte tenu du fait qu'il y a probablement une limite au nombre de réformes qu'il est possible de mettre en oeuvre, quelle priorité faudrait-il accorder à ce projet par rapport à d'autres modifications qui sont proposées quant à la procédure et aux usages.

Le septième rapport du comité présente un autre genre d'obstacle, selon M. White. Les mécanismes complexes de la responsabilité financière, y compris la structure complexe des comités, reposent sur le principe irréaliste suivant lequel les députés sont censés s'intéresser à ce travail difficile, long et peu valorisant au point de vue politique. S'il est vrai qu'améliorer la responsabilité financière représente un objectif souhaitable, ce genre de travail n'en exige pas moins une approche non partisane et la volonté politique de se concentrer sur des questions de gestion plutôt que sur des questions de principe. M. White se demande s'il est possible de réunir de pareilles conditions. Il propose plutôt d'examiner les secteurs susceptibles de se prêter davantage à la participation de comités parlementaires, les relations fédérales-provinciales, par exemple.

### Possibilités de participation

Les relations fédérales-provinciales constituent un vaste système de gouvernement qui, dans une large mesure, est non responsable. Or, les accords réalisés aux réunions à ce niveau, que ce soit entre premiers ministres, entre ministres ou entre fonctionnaires, ne font jamais l'objet d'un débat ni d'un examen à la Chambre et très rarement celui d'une discussion publique informée. Toutes les décisions prises par les ministres ou les fonctionnaires pourraient être renvoyées à un comité parlementaire des relations fédérales-provinciales qui aurait pour objet de les rendre publiques et de les débattre.\*

M. White n'est pas d'accord sur la composition envisagée pour la Commission de la régie interne dans le neuvième rapport du comité. L'organisme chargé de la gestion interne de la Chambre des communes devrait être composé de députés et non de ministres, de chefs de parti ou de leaders à la Chambre ou encore de whips. Les députés devraient pouvoir poser des questions à la Commission pendant les séances de la Chambre, mais non durant la période des questions où l'atmosphère est trop chargée et trop partisane.

Enfin, M. White signale deux points qui méritent une étude plus approfondie : d'une part, ce qui constitue une question de confiance n'est que brièvement abordé dans le dixième rapport du comité et justifie plus ample réflexion et discussion; d'autre

\*See Canadian Study of Parliament Group Meeting First Minister's Conference, May 30, 1981.

\*Voir compte rendu de la réunion du Groupe canadien d'études des questions parlementaires, Conférence de premiers ministres, 30 mai 1981.

ing with public petitions should be examined for its potential to enhance the role of Parliament as a representative institution.

#### Not a zero-sum game

In conclusion, White rejects the notion that any improvement in the role and effectiveness of backbenchers must imply a reduction in the power of the government to see its business conducted by the House. There are limits of how much to which the government will agree, and there are trade-offs to be made among the various possible reforms as well as between the government and ordinary members on both sides of the House. Nevertheless, the presence of a large pool of talent on the government back benches makes this a propitious time for reformers to seek the necessary trade-offs and press for change.

The Special Committee on Reform of the House of Commons, set up at the beginning of the 33rd parliament, also recommended that the Speaker of the House be elected. The next panelist, Roman March, believes this change should be accompanied by changes in the standing orders to specify what the Speaker can and cannot do. An elected Speaker would be powerful, he argued, and there should be some limits placed on that power.

For March, the key to enhancing the independence and effectiveness of private members lies not in more staff and resources but in the committee system. He disagrees, for example, with the recommendation that committee chairmen be selected from a proposed panel of chairmen. Committee members should control this choice; political parties already control the membership of committees and should not be controlling chairmen as well.

#### Model reference

In addition to independent chairmen, committees need broader, more generous orders of reference, an example of which was the Senate motion setting up a special committee on defence (November 21, 1984). As well, March would like to see more open competition among the consultants providing research and other services to parliamentary committees. One possible approach would be to appoint four or five permanent staff to each committee, with specialized expertise hired as necessary. The U.S. practice of having up to 50 staff per committee is not necessary for the Canadian Parliament, but committees should be able to hire staff at senior salary levels.

MPs could probably use larger budgets to run their offices, but more important than the amount is the discretion to spend the budget as each MP sees fit — without restrictions on how it can be allocated, the kind of staff that can be hired or the salaries they can be paid. Subject only to appropriate audit, MPs should have complete control over their budgets.

A new challenge to the independence of MPs is the advent of chiefs of staff in ministers' offices. March compares the concept to the creation of regional desks in the Privy Council Office a decade ago, a development to which MPs rightly objected, and believes that it is a trend that bears watching.

part, la procédure observée pour les pétitions publiques devrait être examinée sous l'angle des possibilités que celles-ci offrent de renforcer le rôle du Parlement en tant qu'institution représentative. Il ne s'agit pas d'un jeu de somme nulle.

En conclusion, M. White rejette la notion selon laquelle toute amélioration du rôle et de l'efficacité des simples députés s'accompagne nécessairement d'une réduction du pouvoir dont dispose le gouvernement de charger la Chambre de la conduite de ses affaires. Il y a certes des limites aux changements que le gouvernement est prêt à accepter et il y des compromis à faire entre les diverses réformes possibles ainsi qu'entre le gouvernement et les simples députés des deux côtés de la Chambre. Toutefois, la présence d'un vaste réservoir de talents sur les bancs du gouvernement fournit à ceux qui veulent des réformes une occasion propice de chercher à réaliser les compromis nécessaires et de demander instamment des changements.

Le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, établi au début de la 33<sup>e</sup> législature, a également recommandé l'élection du Président de la Chambre. Le conférencier suivant, M. Roman March, estime que ce changement doit être accompagné d'autres modifications au Règlement précisant ce que le Président peut et ne peut pas faire. Selon lui, un Président élu aurait beaucoup de pouvoir et il faudrait y mettre certaines limites.

Au dire de M. March, ce n'est pas en augmentant le personnel et les ressources des simples députés qu'on les rendra plus indépendants et plus efficaces, mais en agissant sur le système des comités. Il n'est, par exemple, pas d'accord avec la recommandation selon laquelle les présidents de comité devraient être choisis à partir d'un groupe de "présidentiables". Les membres des comités devraient contrôler ce choix; les partis politiques contrôlent déjà la composition des comités et ne devraient donc pas avoir également de droit de choisir les présidents.

#### Modèle d'ordre de renvoi

Outre des présidents indépendants, les comités ont besoin d'ordres de renvoi plus vastes et plus généreux, comme celui de la motion sénatoriale portant création du Comité spécial sur la défense (21 novembre 1984). En outre, M. March aimerait voir plus de concurrence entre les experts-conseils qui effectuent des recherches et fournissent d'autres services aux comités parlementaires. Une solution possible serait de doter chaque comité de quatre ou cinq employés permanents et d'engager des spécialistes suivant les besoins. Sans qu'il soit nécessaire d'avoir comme aux États-Unis des effectifs allant jusqu'à 50 personnes, les comités du Parlement canadien devraient avoir le pouvoir d'engager du personnel dont le niveau de traitement correspondrait à celui des cadres supérieurs.

Les députés pourraient probablement disposer de budgets plus élevés pour administrer leurs bureaux, mais il serait plus important de leur donner le pouvoir discrétionnaire de dépenser leurs budgets comme ils l'entendent, c'est-à-dire sans restriction aucune quant à l'affectation des fonds, au genre de personnel à embaucher ou aux traitements à verser. Sous réserve uniquement d'une vérification appropriée, les députés devraient avoir le contrôle complet de leurs budgets.

Un nouveau défi posé à l'indépendance des députés est la création des postes de chef de cabinet dans les bureaux des ministres. M. March compare cette pratique à la création des bureaux régionaux du Bureau du Conseil privé il y a une décennie, projet auquel se sont vigoureusement opposés les députés, et il estime que cette nouvelle tendance doit être surveillée.

### Large organizations

Finally, March argued that reformers of Parliament should be applying the basic principles of organization theory — such as those related to specialization, tenure and position in the hierarchy as sources of authority within an organization — to the study of parliamentary reform.

The third panelist, Keith Penner, MP, is an alternate member of the Special Committee on Reform of the House of Commons. (This is a new category of committee membership, instituted on the recommendation of the Lefebvre committee, to help reduce the effects of frequent substitutions of one committee member for another. Party whips can still substitute committee members, but must choose from a list of alternates for each committee.)

### Working conditions

Penner agreed with earlier comments that the timetable and other reforms introduced by the Lefebvre committee had improved working conditions at the House of Commons but emphasized the need to maintain a watching brief on parliamentary procedure. There is a need for continuing review of not only procedure but also parliamentary effectiveness from one session to the next.

Penner believes that a major challenge for the McGrath committee will be to enhance the role of the private member. Despite the improvement in working conditions, Parliament — and by implication, the ordinary member — is just as dominated now by the executive branch as it has ever been.

Committees, for example, are in a position to attempt innovative steps — and often it is simply a matter of having a chairman willing to see how much the committee can get away with — so long as they don't run afoul of the hierarchy. There is considerable scope within the existing system, Penner feels, for effective action by both committees and individual members.

### Clash of interests

On the other hand, there is no guarantee that individual or committee efforts will not clash with what the government or party hierarchies perceive as their interests, effectively cutting off further action. Progress on seemingly reasonable reforms can be swept away quickly and almost arbitrarily if party whips, for example, see their control over members challenged. Notwithstanding Graham White's earlier comment that parliamentary reform should not be seen as a zero-sum game, Penner could not see any government relinquishing any power to backbenchers.

Penner's suggestions for enhancing committee work and, by that means, the role of ordinary members included two ways to increase committee independence. One is to broaden committee powers to allow them to initiate their own inquiries. Instead of having to obtain the approval of the House (which, in majority situations, means the approval of the government), committees seeking a mandate for an inquiry should present the proposal to a panel of their peers — presumably a group composed of committee chairmen and ordinary members. Second, committee proposals for inquiries should contain a reasonable budget worked out in advance with a (newly created) budget director in the Committees Branch.

### Grands organismes

Pour finir, M. March propose que ceux qui sont chargés de réaliser la réforme du Parlement appliquent à l'étude de la réforme parlementaire les principes de base de la théorie de l'organisation, notamment ceux qui ont trait à la spécialisation, au mandat et à la position dans l'échelle hiérarchique comme sources d'autorité au sein d'un organisme.

Le troisième conférencier, M. Keith Penner, député, est membre substitut du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes. (Il s'agit d'une nouvelle catégorie de membres de comités, instituée sur la recommandation du Comité Lefebvre en vue de réduire les effets des substitutions fréquentes de membres des comités. Les whips de parti peuvent toujours procéder à des substitutions, mais ils doivent choisir à partir d'une liste de substituts établie pour chaque comité.)

### Conditions de travail

M. Penner reconnaît que le nouveau calendrier et les autres réformes introduites par le Comité Lefebvre ont amélioré les conditions de travail à la Chambre des communes, mais il fait ressortir la nécessité de maintenir une certaine surveillance de la procédure parlementaire. Il importe, selon lui, non seulement de revoir la procédure mais aussi de contrôler l'efficacité parlementaire d'une session à l'autre.

M. Penner estime qu'un défi majeur pour le Comité McGrath sera de valoriser le rôle du simple député. Malgré l'amélioration des conditions de travail, le Parlement et, par voie de conséquence, le simple député, est plus que jamais dominé par l'exécutif.

Par exemple, les comités sont en mesure de proposer des démarches novatrices — souvent, il suffit que le président veuille bien voir ce que le comité peut faire accepter — pourvu qu'ils respectent le système hiérarchique. M. Penner estime que le système actuel offre une grande latitude d'action aux comités et aux simples députés.

### Conflits d'intérêts

Par ailleurs, rien ne garantit que les efforts des députés ou des comités n'entreront pas en conflit avec ce qui apparaît au gouvernement ou à la hiérarchie des partis comme leurs intérêts et qui les empêche d'agir. Par exemple, les progrès réalisés au moyen de réformes qui semblent raisonnables peuvent être balayés très rapidement et presque arbitrairement si les whips de partis y voient une menace au contrôle qu'ils exercent sur les députés. Malgré les observations antérieures de M. Graham White selon lesquelles la réforme parlementaire devrait aboutir à autre chose qu'à un jeu de somme nulle, M. Penner ne peut concevoir qu'un gouvernement abandonne jamais aucun pouvoir aux simples députés.

Dans les suggestions présentées par M. Penner pour améliorer les travaux des comités et donc, le rôle des simples députés, on trouve deux moyens d'accroître l'indépendance des comités. L'un d'eux consiste à élargir les pouvoirs des comités de manière à leur permettre d'instituer leurs propres enquêtes. Au lieu de devoir obtenir l'approbation de la Chambre (ce qui signifie l'approbation du gouvernement lorsque le parti au pouvoir est majoritaire), les comités qui voudraient faire une enquête devraient en demander la permission à un groupe de leurs pairs, composé vraisemblablement de présidents de comités et de simples députés. L'autre moyen serait d'obliger les comités à assortir leurs projets d'enquête d'un budget raisonnable établi à l'avance de concert avec le directeur des budgets (nouveau poste) de la Direction des comités.

### Questions from the floor

A question from Lise Bourgault, MP, a member of the McGrath committee, prompted discussion of the relative merits of working to change people's attitudes as opposed to reforming institutions, procedures and structures. Graham White questioned the utility of divorcing structural from attitudinal considerations. Attitudes are important, but without a framework, there is no context within which they can work.

Roman March agreed with the questioner that institutional reform was not enough. Parliament has many of the same problems that afflict other large organizations, and any analysis of these problems should be conducted within an adequate framework. For example, institutional goals should be reconciled with the personal goals of those that work within the parliamentary system. Reformers should start by asking what MPs individually and as a group are supposed to be doing.

Bourgault questioned the assumption that MPs are just like participants in any other large organization. Surely the need to seek re-election sets them apart. This brought the discussion back to Keith Penner's assertion that there is scope for individual independence and action as long as MPs are willing to take responsibility and accept the consequences of their choices. An MP can do a great deal to change the internal workings of parliamentary institutions, but the price for doing so might be a precarious relationship with the electorate or with the MP's own caucus.

Another questioner raised the issue of time. Perhaps we should not view parliamentary reform in terms of a struggle for power between the executive and ordinary members but as negotiation over a finite amount of time. How can the government's requirement to conduct its business within the limited time available in the House be reconciled with the legitimate right of ordinary members to have their say? Keith Penner agreed that parliamentarians must demonstrate an ability to discipline themselves with respect to time limits and the relevance of debate in the House.

### PARLIAMENT'S PROPOSED SCRUTINY OF APPOINTMENTS

*Chair:* J.R. Mallory  
McGill University

*Panelists:* Louis Fisher  
Congressional Research Service  
Washington, D.C.  
Hon. Gildas Molgat  
Senator  
Hon. James McGrath, PC, MP  
Chairman  
Special Committee on Reform of the House of  
Commons

Louis Fisher, the first speaker, is a specialist in executive-legislative relations. The original constitutional motivation for involving the U.S. Senate in the appointment process was to introduce a check on favouritism and an element of accountability for the president's use of his monopoly on nominations to senior executive, diplomatic and judicial positions. The Constitution requires, for example, that the Senate confirm the

### Questions posées à la Chambre

Une question de Lise Bourgault, député, membre du comité McGrath, suscite une discussion sur l'utilité relative de changer l'attitude des gens plutôt que de réformer les institutions, la procédure et les structures du système. Graham White dit ne pas voir pourquoi il faudrait isoler les questions de structure des questions d'attitude. L'attitude est importante, mais un cadre de travail fournit le contexte dans lequel elle peut se manifester.

Roman March convient avec l'auteur de la question qu'il ne suffit pas de réformer les institutions. Le Parlement est affligé d'un nombre de problèmes qu'éprouvent d'autres grands organismes, et c'est à l'intérieur d'un cadre de travail adéquat qu'il faut les analyser. Par exemple, il faudrait concilier les objectifs que poursuivent les institutions et les buts personnels de ceux qui travaillent dans le système parlementaire. Les réformateurs devraient commencer par se demander quelle est la fonction des députés, tant à titre individuel que collectif.

Mme Bourgault doute qu'on puisse comparer les députés aux membres de tout autre grand organisme. Il est certain que l'obligation qu'ils ont de se faire réélire les met dans une catégorie à part. Cette distinction ramène la discussion aux propos de Keith Penner selon lesquels rien n'interdit l'indépendance et la liberté d'action individuelles tant que les députés sont disposés à assumer la responsabilité de leurs choix et à en accepter les conséquences. Un député peut grandement contribuer à changer le fonctionnement interne des institutions parlementaires, mais cela peut être au détriment de ses relations avec ses électeurs ou même avec son parti.

Un autre intervenant soulève la question du temps. Au lieu de voir la réforme parlementaire comme une lutte pour le pouvoir entre l'exécutif et les simples députés, peut-être y aurait-il lieu de la considérer comme une négociation sur le partage d'un temps limité. Comment peut-on concilier l'obligation qu'a le gouvernement de diriger ses affaires dans le temps limité dont la Chambre dispose et le droit légitime des simples députés? Keith Penner convient que les parlementaires doivent prouver qu'ils peuvent s'imposer la discipline que commandent les contraintes de temps et la règle de la pertinence.

### PROJET D'EXAMEN DES NOMINATIONS PAR LE PARLEMENT

*Président:* J.R. Mallory  
Université McGill

*Conférenciers invités:* Louis Fisher  
Service de recherche du Congrès  
Washington, D.C.  
L'honorable Gildas Molgat  
Sénateur  
L'Honorable James McGrath, c.p.,  
député  
Président  
Comité spécial sur la réforme de la  
Chambre des communes

Louis Fisher, le premier intervenant, est un spécialiste des relations entre l'exécutif et le législatif. Le premier motif d'ordre constitutionnel qui a valu au Sénat américain de participer au processus des nominations était de mettre un frein au favoritisme et de rendre le Président responsable de l'usage qu'il fait du pouvoir exclusif dont il dispose pour nommer les titulaires

appointment of ambassadors and supreme court justices.

Appointments to some other positions — such as membership on government boards, commissions and agencies — are governed by statutes, which sometimes specify not only Senate confirmation but also qualifications such as educational and professional achievement and criteria such as regional balance and minority representation. In this way, Congress can limit the president's choice of nominees, regardless of the way the Senate chooses to conduct the confirmation process.

With more than 1500 appointments subject to Senate approval, the confirmation process is complicated and places an enormous burden on the Senate. Most of the confirmations are routine, almost mechanical, and much of the investigative work is delegated. For this reason, the original notion of accountability is somewhat diluted. In fact, Fisher says, the process itself, as well as the premises underlying it, tend to change from one decade to the next as practices and attitudes evolve. For example, 40 years ago nominees to the Supreme Court did not appear at confirmation hearings, but now it is customary for them to do so and to discuss their policy views and backgrounds.

#### Few rejections

What has not changed is that, over the years, the Senate has turned down very few nominations. The last time a nominee to a cabinet position was rejected was 1959. A proposed member of a government board was rejected in 1973. To a great extent, the knowledge that a nominee will be subject to public scrutiny acts as a pre-selection mechanism. Names are either not put forward or are withdrawn before a formal hearing takes place.

As well as the confirmation process, there is ethics legislation requiring appointees to disclose a great deal about their financial status. Even if confirmation were done away with, Fisher suggested, this legislation would have a considerable effect in discouraging questionable appointments.

Although Fisher spoke from the perspective of the U.S. system, he noted some commonalities with the debate about introducing a similar system in Canada. A key issue raised in the House of Commons, for example, has been what effect parliamentary scrutiny of appointments would have on the confidence placed in the prime minister. This applies to some extent in the United States as well. Deference to the president, confidence in the president, and the presumption that the president has the right to staff the executive with people of his own choosing are strongly held values on Capitol Hill, particularly with respect to some kinds of nominations.

#### Deference to president

When it comes to cabinet and White House appointments, for example, the Senate tends to defer to the president, reflecting the view that the president should be able to have his own people around him. As well, these appointees will leave their

des postes aux échelons élevés de l'exécutif, de la diplomatie et du judiciaire. Par exemple, en vertu de la constitution américaine, le Sénat doit confirmer la nomination des ambassadeurs et des juges de la Cour suprême.

Les nominations à certains autres postes, notamment aux conseils, commissions et organismes du gouvernement, relève de lois dont certaines prévoient non seulement la confirmation des nominations par le Sénat, mais aussi des exigences à satisfaire, comme le niveau d'instruction et d'expérience professionnelle que le titulaire doit posséder, et des critères de nomination, comme l'équilibre numérique entre les régions et la représentation des minorités. De cette façon, le Congrès peut limiter le choix de candidats qui s'offre au Président sans égard à la façon dont le Sénat décide du processus de la confirmation.

Le Sénat devant approuver les nominations à plus de 1500 postes, ce processus est complexe et représente pour lui une charge énorme. La plupart des confirmations sont affaires de routine, presque automatiques, et une grande partie du travail d'enquête est déléguée, ce qui affaiblit d'une certaine façon le principe de la responsabilité. En fait, selon M. Fisher, le processus à proprement parler, ainsi que les prémisses sur lesquelles il est fondé, tendent à changer d'une décennie à l'autre, au fur et à mesure de l'évolution des us et coutumes. Par exemple, il y a quarante ans, les candidats aux postes de juges de la Cour suprême ne comparaissaient pas aux audiences de confirmation alors que maintenant, c'est pour eux pratique courante que d'y assister et d'y discuter de leurs orientations et de leur expérience.

#### Rareté des refus

Ce qui n'a pas changé avec les années, c'est la rareté des nominations rejetées par le Sénat. La dernière fois qu'un candidat à un poste au Cabinet a été refusé remonte à 1959. En 1973, une candidature à un conseil du gouvernement a été rejetée. Dans une grande mesure, le fait de savoir qu'un candidat fera l'objet d'un examen public tient lieu de mécanisme de présélection. Les noms des candidats qui ne sont pas à la hauteur du poste ne sont pas proposés ou sont rejetés avant la tenue de l'audience.

En plus du processus de confirmation, certaines lois sur l'éthique obligent les candidats à divulguer en détail leur situation financière personnelle. Selon M. Fisher, même si l'obligation d'obtenir une confirmation était supprimée, il serait passablement difficile, grâce à ces lois, de procéder à des nominations contestables.

M. Fisher voit évidemment les choses sous l'angle du système américain, mais il met en relief certains points communs dans le débat sur l'instauration d'un système semblable au Canada. L'un des points clés qui a été soulevés à la Chambre des communes, par exemple, est l'effet que l'examen des nominations par le Parlement aurait sur la confiance dont jouit le Premier ministre. Cette remarque vaut également dans une certaine mesure pour les États-Unis. La déférence et la confiance envers le Président et l'idée qu'il a le droit de confier tous les postes de l'exécutif à des personnes de son choix, sont des valeurs auxquelles on tient farouchement au Capitole, surtout en ce qui concerne les nominations à certains postes.

#### Déférence envers le Président

Lorsqu'il s'agit de nominations au Cabinet et à la Maison blanche, par exemple, le Sénat se soumet habituellement aux décisions du Président car en principe, celui-ci peut s'entourer de ses proches collaborateurs. De même, il est entendu que les



positions when the president leaves office. These attitudes are sometimes outweighed, however, by other factors.

Appointments of judges and members of regulatory commissions and independent agencies are often lifetime appointments to positions where people will continue to influence public policy long after the president has left office. In these cases, the Senate is less likely to defer to the president without careful and comprehensive scrutiny of the nominee. As well, a cabinet appointment such as Attorney General is seen by some senators as a position that should be subject to a higher test.

The Senate confirmed the appointment of Edwin Meese as Attorney General, for example, by a vote of 59 to 31. Some of the senators who voted against confirmation believed that Meese had performed badly in the confirmation hearings. But there was also the view that nominees to positions such as Attorney General should be subject to more stringent examination and that the burden of justifying the nomination should rest with the president.

#### **Burden of proof**

The opposing view was that the burden of proof should be on the Senate and that the Senate has the duty to approve a nomination unless it can demonstrate that the nominee is unqualified in terms of ethics or competence.

In any event, the U.S. Senate takes seriously its obligation to ensure that appointees in a position to make decisions that have the effect of law are familiar with their agency's mission as set out in statutes by Congress and are not hostile to it. This must be done before appointees assume office, because once they have done so, they are very difficult to remove.

Involving the Canadian Senate in executive appointments is not a new idea, Senator Gildas Molgat pointed out. The suggestion dates to Confederation and has been made by a number of parliamentary committees on constitutional reform. Its most recent incarnation is in the 1984 report of a joint committee of the Senate and the House of Commons on Senate reform. Senator Molgat and Paul Cosgrove, MP were joint chairmen of that committee.

The Molgat/Cosgrove proposal was part of a series of reforms designed to make the Senate of Canada more of a regional instrument than it is now. The Senate (as elected Senate, according to another of the committee's recommendations) would ratify appointments to federal agencies whose decisions have important regional implications — for example, the National Energy Board and the Canadian Transport Commission.

Review would not be automatic, however. The proposal included the suggestion that a time limit — perhaps 30 days — would apply. If the Senate had not rejected the appointment within that period, it would be deemed to have ratified it.

#### **Regional implications**

The committee also considered whether the Senate should ratify other kinds of appointments — in particular, those of ambassadors and Supreme Court justices. It concluded that the

titulaires de ces postes quitteront leurs fonctions lorsque le Président se retirera. Par contre, d'autres facteurs priment parfois sur ces principes.

Les juges et les membres des commissions de réglementation et des organismes indépendants sont souvent nommés à vie à des fonctions dans lesquelles ils continueront d'exercer une influence sur les affaires publiques longtemps après que le Président aura été remplacé. En pareil cas, le Sénat est moins susceptible de s'en remettre au Président sans avoir procédé au préalable à un examen minutieux et exhaustif des candidats. De même, certains sénateurs estiment que les nominations aux postes du Cabinet, notamment à celui du procureur général, justifient un examen plus approfondi.

Par exemple, le Sénat a confirmé la nomination d'Edwin Meese au poste de procureur général par un vote de 59 contre 31. Certains des sénateurs qui se sont opposés à la confirmation estimaient que Meese n'avait pas été convaincant lors des audiences, mais ils étaient également d'avis que les candidats à des postes comme celui de procureur général doivent faire l'objet d'un examen plus sévère et que c'est au Président qu'il incombe de justifier les nominations.

#### **Fardeau de la justification**

À l'opposé, certains estiment que le fardeau de la justification incombe au Sénat et que celui-ci a le devoir d'approuver une nomination s'il ne peut démontrer que le candidat n'est pas qualifié sous les rapports de l'éthique ou de la compétence.

Quoi qu'il en soit, le Sénat américain prend au sérieux l'obligation qu'il a de veiller à ce que les candidats dont les fonctions les amèneront à prendre des décisions ayant force de loi, connaissent bien le rôle de l'organisme tel qu'il est énoncé par le Congrès dans les lois et qu'ils n'y sont point hostiles. Le Sénat doit donc s'en assurer avant que les candidats n'entrent en fonctions parce qu'une fois installés, ils sont très difficiles à déloger.

Le sénateur Gildas Molgat fait remarquer que l'idée de faire participer le Sénat canadien aux nominations des postes de l'exécutif n'est pas nouvelle. Elle remonte à la Confédération et a été réitérée par un certain nombre de comités parlementaires chargés d'étudier la réforme de la constitution. Elle a ressurgi pour la dernière fois dans le rapport de 1984 d'un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat coprésidé par le sénateur Molgat et Paul Cosgrove, député.

Leur proposition à ce sujet faisait partie d'une série de réformes conçues pour faire du Sénat du Canada un meilleur instrument de représentation régionale qu'il ne l'est actuellement. Le Sénat (un Sénat électif, selon une autre des recommandations du comité), aurait ratifié les nominations aux organismes fédéraux dont les décisions ont des conséquences régionales importantes comme l'Office national de l'énergie et la Commission canadienne des transports.

Par contre, les candidatures n'auraient pas fait automatiquement l'objet d'un examen. Aux termes de cette proposition, un délai de trente jours aurait été prévu. Si au bout de ce temps le Sénat n'avait pas rejeté la nomination, il aurait été censé l'avoir ratifiée.

#### **Conséquences régionales**

Le comité a également étudié la possibilité de faire ratifier par le Sénat les nominations à d'autres genres de nominations, surtout aux postes d'ambassadeur et de juges de la Cour

appointment of ambassadors did not have important regional implications. The appointment of Supreme Court justices, however, does. Though conscious of this, the committee was concerned that to submit judicial appointees to legislative review could impair their subsequent credibility in the eyes of the public and would politicize the office more than was wise. The committee concluded, therefore, that the Senate should not be involved, even though Supreme Court positions are now more critical than ever before with respect to regionalism.

Since the committee reported, Senator Molgat noted, the prime minister has stated that members of Parliament should become involved in screening appointments that would affect economic or foreign policy. The question that remained for Senator Molgat was what effect the ratification process would have on the appointee's credibility in office. In the case of Edwin Meese, for example, would the strength of the opposition to his appointment make him do a better job, or would it impair his ability to function?

As a member of the House of Commons, James McGrath said he had not really thought about the Senate being involved in ratifying appointments. Ratification by the Senate is essentially a congressional device that is incompatible with responsible parliamentary government, in part because the Canadian Senate is appointed.

#### Room to move

The Prime Minister forms a cabinet and reviews all senior appointments — deputy ministers, heads of Crown corporations and agencies — and should have full authority to do that without the legislature becoming involved. McGrath's view is that those who serve at pleasure should submit their resignations to a new government to give a prime minister putting together a new government more room to move.

The suggestion that Parliament ratify appointments is really symptomatic, McGrath said, of the frustration of Parliament about its inability to hold the government financially and fiscally accountable. Under the old (pre-1965) regime, where Parliament reviewed the estimates without the guillotine, senior public servants were much more accountable before the House. Parliament could hold up the estimates if they were not getting the answers they wanted.

The guillotine on the estimates and other reforms of the 1965-68 period responded to the government's need to get its estimates passed, but left the House helpless to change them. The inability of the House to demand accountability for spending estimates and the actions of senior public servants has resulted in frustration and attempts to gain some control through other means — such as the control of appointments.

If the legislature ratifies the appointment of deputy ministers, why stop there, asked McGrath. Why not cabinet ministers? In sum, McGrath's view is that the proposal is neither practical nor workable. It's probably also unnecessary in terms of accountability. As the committee system evolves and committees gain more independence and begin to use their powers to launch

suprême. Il a conclu que la nomination des ambassadeurs n'avait pas de conséquences importantes sur le plan régional, ce qui n'est pas le cas de celles des juges de la Cour suprême. Sachant cela, le comité n'en craignait pas moins que l'examen par le législatif des nominations dans le judiciaire n'affaiblisse par la suite la crédibilité des titulaires aux yeux du public et ne rende les nominations à ces postes plus politiques qu'il n'était souhaitable. Le comité a donc conclu que le Sénat ne devait pas participer au processus d'examen, même si les disparités régionales confèrent maintenant aux nominations à la Cour suprême une importance sans précédent.

Le sénateur Molgat souligne que depuis que le comité a déposé son rapport, le Premier ministre a déclaré que les députés doivent participer à la sélection des candidats dont la nomination peut influencer la politique économique ou étrangère. Pour le sénateur Molgat, la seule question en suspens reste l'effet que la ratification aurait sur la crédibilité des titulaires de ces postes. Dans le cas d'Edwin Meese, par exemple, la vigoureuse opposition à sa nomination l'inciterait-elle à mieux s'acquitter de ses fonctions ou limiterait-elle sa liberté d'action?

M. McGrath déclare qu'en tant que député, il n'avait pas réellement songé à confier la ratification des nominations au Sénat. Ce mécanisme est surtout propre au Congrès et il est incompatible avec le système parlementaire à gouvernement responsable, en partie parce qu'au Canada, les sénateurs sont nommés par le Premier ministre.

#### Marge de manoeuvre

Comme c'est le Premier ministre qui forme son cabinet et qui examine toutes les nominations aux postes supérieurs, notamment à ceux de sous-ministre et à la direction des sociétés de la Couronne et des organismes gouvernementaux, il devrait pouvoir le faire sans l'intervention du Parlement. M. McGrath est d'avis que ceux qui assument des fonctions à titre amovible devraient remettre leur démission à tout nouveau gouvernement pour donner au Premier ministre une plus grande marge de manoeuvre dans la constitution de son gouvernement.

En fait, selon M. McGrath, le fait qu'on parle de demander au Parlement de ratifier les nominations est symptomatique du sentiment de frustration qu'inspire au Parlement son incapacité à exiger du gouvernement qu'il lui rende des comptes en matière de finances et de fiscalité. Sous l'ancien régime (avant 1965) qui permettait au Parlement d'étudier les prévisions budgétaires sans craindre l'imposition de la guillotine, les hauts fonctionnaires étaient beaucoup plus responsables devant la Chambre. Le Parlement pouvait refuser d'adopter les prévisions budgétaires s'il n'obtenait pas les renseignements qu'il demandait.

La pratique qui consiste à prévoir un délai pour l'étude des prévisions budgétaires et certaines autres réformes de la période de 1965-1968 ont donné au gouvernement les moyens qu'il lui fallait pour faire adopter ses prévisions budgétaires, mais ont enlevé à la Chambre ceux qu'elle avait de les modifier. L'impossibilité pour elle d'exiger la justification des prévisions de dépenses et des décisions prises par les hauts fonctionnaires a suscité son mécontentement et l'a amenée à chercher d'autres moyens de recouvrer une partie de son pouvoir, dont le contrôle des nominations.

Si le Parlement obtient le pouvoir de ratifier la nomination des sous-ministres, s'en tiendra-t-il là? demande M. McGrath. Pourquoi ne ratifierait-il pas aussi celle des ministres au Cabinet? En somme, M. McGrath estime que l'idée n'est ni pratique ni applicable. D'ailleurs, il ne sera probablement pas nécessaire d'en arriver là pour rendre le gouvernement respon-

their own initiatives, they will be better able to hold the administration accountable.

### Scrutiny unnecessary

During the question period that followed, McGrath added that he was opposed to political scrutiny of the appointment of judges and ambassadors. We already have a sound consultation system that has evolved and contains adequate safeguards. For example, the various bar associations recommend on appointments to the bench. On the other hand, he could see some merit in the argument that Parliament should review senior appointments — deputy ministers, heads of Crown corporations and quasi-judicial regulatory agencies. It would put pressure on the government to appoint experienced and knowledgeable people if they knew they would have to justify their appointments publicly.

In the case of ambassadors, McGrath did not see a need for legislative review. MP Don Boudria reminded the panel of the 1984 Conservative campaign promise that MPs would review appointments with economic and foreign policy significance. McGrath responded that Canada's diplomatic service is largely a professional career service. Although some appointments are traditionally political appointments, they are the exception rather than the rule. What would be the basis for reviewing these? Would you review a political appointment to an important post like London but not review the appointment of a career diplomat to Washington? As well, there is nothing to stop the standing committee on external affairs from looking at our bilateral relations with Britain and calling the high commissioner to testify in that context.

### Officers of Parliament

A stronger case could be made, however, for reviewing the appointment of officers of Parliament — the Auditor General, the Human Rights Commissioner, the Privacy Commissioner, the Official Languages Commissioner. These appointees have legislated mandates, are answerable to Parliament and are appointed at the pleasure of Parliament. McGrath cautioned, however, that review should not become inquisition. It's already difficult enough to get people from outside government to come to Ottawa, he said, and this would make recruitment impossible. McGrath also agreed with the suggestion that Parliament could review or even appoint such officials as the Clerk of the House, the clerk-assistants, and the parliamentary librarian.

We can't go back, McGrath said, to the pre-1965 system and begin holding up the estimates again. But if other elements were in place — such as an expenditures committee — to fill in the gaps in the accountability process, we will arrive eventually at a point where frustration about holding the government accountable will be eased. This in turn will ease the pressure on other fronts. Simply put, reforms such as the procedure for reviewing bills and enabling Parliament to change legislation without the government losing face are much more urgent than a procedure for ratifying appointments.

sable. L'évolution du système des comités donnera à ces derniers une plus grande indépendance et les pouvoirs voulus pour qu'ils puissent prendre leurs propres initiatives. Ils seront donc mieux en mesure d'exiger des comptes du gouvernement.

### Examen non nécessaire

Durant la période de questions qui suit, M. McGrath ajoute qu'il s'oppose à ce que les hommes politiques aient un droit d'examen sur la nomination des juges et des ambassadeurs. Il existe déjà un mécanisme de consultation solide qui s'est mis en place et prévoit des garanties suffisantes. On sait, par exemple, que les différentes associations du Barreau recommandent les nominations à la magistrature. En revanche, il attribue un certain mérite à l'argument suivant lequel le Parlement devrait examiner les nominations des postes supérieurs, celles des sous-ministres, des dirigeants des sociétés de la Couronne et des organismes de réglementation quasi-judiciaires. Le gouvernement serait forcé de choisir des personnes compétentes s'il avait à justifier leur nomination publiquement.

Dans le cas des ambassadeurs, M. McGrath ne voit pas la nécessité d'un examen des nominations par le Parlement. M. le député Don Boudria rappelle au groupe que les Conservateurs ont promis pendant la campagne électorale de 1984 de soumettre à l'examen des députés les nominations ayant une portée sur la politique économique et étrangère du pays. M. McGrath répond qu'au Canada le service diplomatique est surtout formé de fonctionnaires de carrière. Même si par tradition certaines nominations sont politiques, elles restent exceptionnelles. Sur quel critère se fonderait-on pour les examiner? Examinerait-on une nomination politique à un poste important, comme celui de Londres, mais pas celle d'un diplomate de carrière à Washington? Par ailleurs, rien n'empêche le Comité permanent des affaires extérieures d'étudier nos relations bilatérales avec la Grande-Bretagne et de faire comparaître le haut commissaire à ce sujet.

### Hauts fonctionnaires du Parlement

Il est plus facile de justifier l'examen des nominations des hauts fonctionnaires du Parlement, comme celles du vérificateur général, du président de la Commission canadienne des droits de la personne, du commissaire à la protection de la vie privée du Canada et du commissaire aux langues officielles. Ils ont des mandats prévus par la loi, doivent rendre des comptes au Parlement et sont nommés à titre amovible. M. McGrath met en garde toutefois contre le risque d'inquisition. D'après lui, il est déjà difficile de faire venir à Ottawa des personnes qui n'appartiennent pas au gouvernement et le recrutement deviendrait impossible. Il souscrit aussi à la proposition suivant laquelle le Parlement examinerait les nominations ou même nommerait des fonctionnaires comme le greffier de la Chambre, les greffiers adjoints et le bibliothécaire parlementaire.

Nous ne pouvons revenir, dit M. McGrath, au régime antérieur à 1965 et recommencer à retarder l'approbation des prévisions budgétaires. Mais si d'autres éléments étaient en place, comme un comité de dépenses, pour pallier les lacunes du système de responsabilité, nous finirions par avoir moins de mal à lui faire rendre des comptes. On en viendrait ainsi à réduire la pression sur d'autres fronts. En termes plus simples, la réforme de l'étude des projets de loi et des mesures qui permettraient au Parlement de modifier les lois sans que le gouvernement ne perde la face sont beaucoup plus urgentes qu'une procédure de ratification des nominations.

## Discussion

The panel chairman, Dr. Mallory, argued that appointments of officers of Parliament such as those named by Mr. McGrath are rarely controversial and are not the sort of appointments that really bother people that say Parliament needs a way to review executive appointments. McGrath disagreed. These are critically important positions, he said, with appointees exercising powers delegated from Parliament by legislation. Parliament should have a say in who carries out these functions.

Several questions from the floor prompted a discussion of the values associated with legislative review and what the purpose of parliamentary confirmation or ratification of appointments should be:

- In speaking of review, do we mean the advice *and* consent of Parliament or only its advice? Can advice work by itself, or will it be heeded only if parliamentary consent is required as well?
- Is publicity an appropriate value in the context of appointments? Is the purpose of parliamentary scrutiny to serve the right of the public to know about the people that hold public office?
- Or should we be seeking to serve other values through the appointments process — such as safeguarding regional or provincial interests, as Senator Molgat suggested, or altering the regional, linguistic or ethnic complexion of federal boards and commissions, as Dr. Fisher said was the case with some U.S. appointments. Should Parliament attempt to achieve balanced representation of economic class, social interests, or the sexes through appointments to federal bodies?
- Michael Cassidy, MP suggested that the review of appointments should really be looked at as *ventilation*, a time-honoured role for Parliament. As such, it would allow controversial appointments to be examined and debated and would serve as a check on abuse of the appointments process by the executive. Because the potential for abuse is greatest in a pre-election period, this raises the question of whether a parliament should continue to 'live' until election day instead of being dissolved before the beginning of the campaign.

Finally, Louis Fisher noted that review can be considered an educational process for those coming to executive appointments from the private sector that have no prior experience in dealing with Congress. It helps them get oriented to the process, informed about the issues and sensitized to be concerns of various constituencies. In contrast to the parliamentary system, where specialists are usually members of the executive and legislators tend to be generalists, the congressional system tends to make specialists of elected representatives. A political appointee without previous experience in Washington is no match for a congressional representative with 20 years' experiences.

Responded Senator Molgat in conclusion, "I am sure there is nothing that focuses the mind of a political appointee more than the current U.S. Senate confirmation process!"

## Discussion

Le président du groupe, M. Mallory, soutient que les nominations des hauts fonctionnaires du Parlement, comme ceux énumérés par M. McGrath, sont rarement controversées et ne sont pas celles que la population aimerait vraiment que le Parlement examine de près. M. McGrath n'est pas de cet avis. Il s'agit, d'après lui, de postes très importants dont les titulaires exercent des pouvoirs conférés par le Parlement par voie législative. Le Parlement devrait avoir le droit de se prononcer sur ceux qui exercent ces fonctions.

Plusieurs questions posées par des membres de l'auditoire soulèvent la discussion sur la valeur attribuée à l'examen du législatif et sur ce à quoi devrait tendre la confirmation ou la ratification des nominations par le Parlement :

- Entend-on par examen la consultation *et* le consentement du Parlement ou seulement la consultation? La consultation sera-t-elle efficace en soi ou n'en tiendra-t-on compte que si le consentement parlementaire est également requis?
- Est-ce un avantage de rendre publique les nominations? L'examen parlementaire a-t-il pour but de satisfaire au droit qu'a la population de savoir qui détient une charge publique?
- Le processus des nominations ne devrait-il pas plutôt viser d'autres buts, par exemple, garantir les intérêts régionaux ou provinciaux, comme le sénateur Molgat le suggérait, ou encore modifier la composition régionale, linguistique ou ethnique des commissions et conseils fédéraux, comme c'est parfois le cas aux États-Unis, d'après ce qu'a dit M. Fisher? Le Parlement doit-il tenter d'équilibrer la représentation des classes économiques, des intérêts sociaux ou des sexes lorsqu'il procède à des nominations aux organismes fédéraux?
- M. Michael Cassidy laisse entendre que l'examen des nominations devrait en réalité être envisagé comme une mise en discussion publique, rôle du Parlement consacré par l'usage. À ce titre, il permettrait de passer en revue les nominations controversées et de les soumettre à débat et servirait à empêcher l'exécutif d'abuser du processus des nominations. Étant donné que les possibilités d'abus sont plus grandes en période pré-électorale, il faut se demander si le Parlement devrait poursuivre ses activités jusqu'au jour des élections au lieu d'être dissous avant le début de la campagne électorale.

Enfin, M. Louis Fisher fait remarquer que cet examen peut être considéré comme un exercice instructif pour les membres du secteur privé qui sont nommés à des postes de direction sans connaître le fonctionnement du Congrès. Ils peuvent ainsi se familiariser avec le processus, se renseigner sur les enjeux et être sensibilisés aux préoccupations des différentes circonscriptions. Contrairement au régime parlementaire, où les spécialistes font habituellement partie de l'exécutif et où les législateurs sont plutôt des généralistes, le régime américain a tendance à spécialiser les représentants élus. Le titulaire d'un poste politique qui ne connaît rien à l'administration de Washington n'est pas de tailler à rivaliser avec un représentant du Congrès qui a 20 ans d'expérience.

En conclusion, le sénateur Molgat se dit convaincu que rien ne prépare mieux le candidat à un poste politique que le processus de confirmation du Sénat américain actuellement en vigueur.

**Dinner Address**  
**Reform of the Senate of Canada**  
**Hon. Eugene Forsey**

I am inclined to think that discussing Senate reform is a waste of time. But after reading recent media and parliamentary statements on the subject, I've decided to do a little intellectual slum clearance.

Few commentators seem to realize that Canada's constitution is very rigid. It is extraordinarily difficult to add anything new to it or to remove anything from it. Any reform of the Senate involving changes in its powers or in the method of selecting senators would require a constitutional amendment. This in turn would need the consent of the legislatures of seven provinces having at least half the population of all the provinces. I see this prospect as extremely unlikely.

Under section 44 of *The Constitution Act, 1982*, the Parliament of Canada "may exclusively make laws in relation to the . . . Senate and House of Commons." This makes it look as though the Senate could be abolished by an act of Parliament. Again, this is unlikely for several reasons. The Supreme Court would almost certainly reject such a law. Given that changes to the Senate require the consent of two-thirds of the provinces, the Supreme Court is not likely to allow it to be abolished without their consent.

As well, certain constitutional amendments require the unanimous consent of the provinces, including any of the provisions relating to their amending formulae, all of which mention the Senate. Removing any mention of the Senate would therefore require the unanimous consent of the provinces. There is, however, some ambiguity about this section, which requires a Supreme Court decision.

Certain changes to increase the effectiveness of the Senate could be made without constitutional amendment, but these would not satisfy the present ardent reformers in the provinces, who want a Senate that is much stronger than at present. The three-E movement in Alberta, for example, wants a Senate that is elected, effective and equal (to the House of Commons). But a Senate strong enough to satisfy the provinces would not be weak enough to satisfy the House of Commons.

In sum, the chances of Senate reform passing are infinitesimal, and its chances of being abolished approach zero.

Does this mean we're stuck forever with the Senate the way it is now? Not at all. Proposals from the Lamontagne report, for example, could be put in place very quickly and without constitutional amendment. The Senate itself could establish a committee on regional affairs or act on such matters as bilingualism and biculturalism or human rights. Section 33 (the override or "notwithstanding" clause) of the Constitution, for example, is a huge loophole in the Charter of Rights. A Senate committee on human rights could take a strong stand, and even reject, laws passed by the House of Commons using this clause. The record of the Senate in non-partisan investigative work is strong, and this could be extended to other areas.

**Allocution prononcée au cours d'un dîner**  
**par l'hon. Eugene Forsey sur**  
**la réforme du Sénat du Canada**

J'ai tendance à croire que c'est perdre son temps que de discuter de la réforme du Sénat. Pourtant, après avoir lu certaines déclarations faites récemment par les médias d'information et le Parlement sur le sujet, j'ai décidé de faire certains mises au point.

Peu de commentateurs semblent être conscients de la rigidité de la Constitution du Canada. En effet, il est extrêmement difficile d'ajouter des éléments nouveaux ou d'en retrancher. La moindre réforme visant à modifier les pouvoirs du Sénat ou le mode de sélection des sénateurs, nécessiterait un amendement constitutionnel. Après quoi, il faudrait le faire approuver par les assemblées législatives de sept provinces représentant au moins la moitié de la population de l'ensemble du pays. Pareille éventualité est, à mon avis, fort peu probable.

Conformément à l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le Parlement du Canada "a compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives . . . au Sénat ou à la Chambre des communes". Le texte semble laisser croire que le Sénat pourrait être aboli par une loi du Parlement. Encore une fois, cette éventualité est peu probable et ce pour plusieurs raisons. La Cour suprême rejeterait presque assurément cette loi. Étant donné qu'une réforme du Sénat exige le consentement des deux tiers des provinces, la Cour suprême ne risque guère d'en autoriser l'abolition sans leur consentement.

De même, certaines modifications de la Constitution exigent le consentement unanime des provinces, y compris toutes les dispositions relatives à la formule d'amendement qui font toute référence au Sénat. Pour supprimer cette référence, il faudrait donc obtenir le consentement unanime des provinces. Cependant, une certaine ambiguïté demeure au sujet de cette article et la Cour suprême serait appelée à rendre une décision.

Pourtant, certaines réformes visant à accroître l'efficacité du Sénat pourraient être apportées sans qu'il y ait lieu de modifier la Constitution, mais elles ne satisferaient pas les ardents réformateurs des provinces qui veulent donner au Sénat beaucoup plus de poids qu'il n'en a à l'heure actuelle. Il existe, par exemple, en Alberta, un mouvement, le mouvement des trois E, qui préconise un Sénat élu, efficace et égal à la Chambre des communes. Toutefois, un Sénat assez fort pour satisfaire les provinces ne serait pas assez faible pour satisfaire la Chambre des communes.

En somme, les probabilités qu'une réforme du Sénat soit adoptée sont infinitésimales et ses possibilités d'être aboli quasi nulles.

Faut-il en conclure que le Sénat ne pourra jamais changer? Pas du tout. Les propositions du rapport Lamontagne, par exemple, pourraient être appliquées très rapidement et sans modification de la Constitution. Le Sénat pourrait former un comité des affaires régionales ou intervenir dans des questions comme le bilinguisme et le biculturalisme ou encore les droits de la personne. L'article 33 (la disposition dérogatoire ou l'article "nonobstant") de la constitution, par exemple, représente une énorme échappatoire dans la Charte des droits. Un comité du Sénat sur les droits de la personne pourrait contester vivement et même rejeter les lois adoptées par la Chambre des communes à l'aide de cet article. Le Sénat compte à son actif un nombre imposant de travaux d'enquête à caractère non partisan et il pourrait faire de même dans d'autres domaines.

Legislation could be passed to force senators to retire if they were incapacitated early in the appointment or if they did not attend regularly. This could be facilitated by financial arrangements for the security of those forced to retire — much as there are for judges. Again, no constitutional change would be necessary.

Some changes could be introduced simply on the strength of statements by the party leaders to the effect that every second senator appointed from a province would be chosen from a list drawn up by that province. If a prime minister were to make such a declaration, the opposition leader would have to follow suit, and a new convention of constitutional practice would emerge that would make the Senate more representative and more effective.

In summary, I believe that the prophets of a reformed or an abolished Senate are simply blowing bubbles in the air. The Constitution is so rigid that major changes to the powers or composition of the Senate are impossible. Moreover, I refuse to be drawn into a discussion of what I would do with the Senate if I had absolute power and a clean slate to start from. What interests me is the possible, and this is what I have presented to you this evening.

Ray DuPlessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel of the Senate thanked the evening's speaker with the following tribute:

Ode to Senator Forsey

We all thank our guest named Eugene,  
Whose mind is so active and keen.  
He uses the facts  
For incisive attacks,  
But never says anything mean.

— rapporteur, Kathryn J. Randle

Des lois pourraient être adoptées pour forcer les sénateurs à prendre leur retraite s'ils sont frappés d'incapacité peu après leur nomination ou s'ils ne font pas preuve de suffisamment d'assiduité. Cette mesure serait facilitée par l'adoption de dispositions financières visant à assurer leur sécurité du genre de celles qui existent pour les juges. Encore une fois, il ne serait pas nécessaire pour effectuer ces changements de modifier la Constitution.

D'autres réformes pourraient être introduites simplement si les chefs des partis déclaraient qu'un sénateur sur deux devait désormais être choisi d'après une liste de candidats dressés par la province qu'il est appelé à représenter. Si le Premier ministre faisait une déclaration de cet ordre, le chef de l'opposition devrait lui emboîter le pas et il se fermerait une nouvelle convention constitutionnelle qui rendrait le Sénat plus représentatif et plus efficace.

En résumé, j'estime que ceux qui prédisent la réforme ou l'abolition du Sénat lancent des paroles en l'air. La Constitution est tellement rigide que des réformes importantes des pouvoirs ou de la composition du Sénat sont impossibles. De plus, je refuse de discuter ce que je ferais du Sénat si j'avais le pouvoir absolu et l'entière liberté du choix des sénateurs. Je m'intéresse à des réformes réalisables et c'est de celles-là dont je vous ai entretenus ce soir.

M. Ray Du Plessis, légiste et conseiller parlementaire du Sénat, remercie le conférencier en lui rendant l'hommage suivant :

Ode au sénateur Forsey

Nous remercions tous notre hôte, le sénateur Forsey,  
Dont l'esprit est si actif et si vif,  
Il se sert des faits pour lancer des critiques acerbes  
Sans jamais pourtant dire de méchancetés.

— rapporteur, Kathryn J. Randle