

Canadian Study
of
Parliament Group

Groupe canadien
d'étude
des questions parlementaires

Seminar
on
The Work of the Special
Committee on Standing
Orders and Procedure

held at
Ottawa
on
November 5
1982

Colloque
sur
Les travaux du Comité
Spécial du Règlement
et de la procédure

tenu à
Ottawa
le
5 novembre
1982

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.

**Seminar on
The Work of the Special
Committee on Standing
Orders and Procedure**

Chairman: William F. Dawson
Rapporteur: Kathryn J. Randle

The format of this meeting departed somewhat from past practice. The interim report of the Special Committee on Standing Orders and Procedure was to be released at noon on the day of the meeting. The morning session was therefore an open discussion, chaired by Bill Dawson, on what the contents of the Committee's report might or should be. In the afternoon, Philip Laundy, a Clerk at the Table who has been attached to the Committee over the course of its work, presented the report to the group and fielded questions on it. A list of those who attended the meeting is appended to this report.

The chairman opened the meeting by posing the question, "What would you like to see in the interim report of the Special Committee on Standing Orders and Procedure?". This prompted a discussion that ranged from general diagnoses of what ails the Canadian body politic to more specific and practical remedies for the ills of Parliament. On one hand there was the view that tinkering with rules and procedures would not likely improve Parliament's performance significantly if other, more fundamental, questions were not addressed. The other view did not deny the need for fundamental change, but held that the more specific and practical the changes recommended by the committee, the more likely they were to be accepted and implemented. Implicit in this view was the notion that some of the attitudes and forces that impede reform are perhaps too firmly entrenched to be changed at one fell swoop by the recommendations of a committee.

Practical Changes

There were perhaps three areas where there seemed to be some agreement that specific steps could be taken to improve performance without convulsing the institution. The first was to establish a greater degree of regularity and predictability in the work of the institution by setting a schedule for the parliamentary year. This would allow MPs to plan their work in Ottawa and their time in their ridings better. The present irregular and unpredictable schedule places excessive and unnecessary demands on members — quantity is no substitute for quality.

The other two practical suggestions related to committees. Before they can begin work, committees need references from the House of Commons, but at present this process is too closely controlled by the government of the day. A committee wishing to conduct an inquiry into a specific subject first has to persuade the appropriate minister of the desirability of such an inquiry, and the agreement of cabinet and the House leaders must also be sought. The resulting reference may be

**Colloque sur
Les travaux du Comité
spécial du Règlement
et de la procédure**

Président: William F. Dawson
Rapporteur: Kathryn J. Randle

Cette réunion ne s'est pas tout à fait déroulée selon les normes établies du fait que le rapport provisoire du Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la procédure devait être rendu public à midi le même jour. Dans la matinée, M. Bill Dawson a présidé une discussion ouverte sur ce que le rapport du Comité contiendrait ou devrait contenir. Dans l'après-midi, M. Philip Laundy, greffier du Bureau qui a participé aux travaux du Comité, a présenté le rapport au groupe et a répondu aux questions s'y rapportant. La liste des participants à la réunion est annexée au présent compte rendu.

Le président a ouvert la séance en posant la question suivante: "Que souhaitez-vous voir dans le rapport provisoire du Comité spécial du Règlement et de la procédure?" Sur quoi, une discussion s'est engagée au cours de laquelle les participants ont identifié les causes du malaise qui pèse sur la vie politique au Canada et proposé des solutions précises et concrètes pour remédier à la situation où se trouve aujourd'hui le Parlement. De l'avis de certains, on ne pourra jamais améliorer l'efficacité de cette institution en se contentant de modifier par ci par là, certains articles du Règlement et quelques points de procédure au lieu de s'attaquer aux problèmes fondamentaux. Sans nier la nécessité de changements profonds, d'autres participants ont soutenu que plus les changements recommandés seront précis et concrets et plus les chances qu'ils soient acceptés et mis en oeuvre seront grandes; ce qui sous-entend que certaines attitudes qui entravent la réforme sont peut-être si fortement ancrées qu'elles ne pourront être modifiées du jour au lendemain malgré les recommandations du Comité.

Changements concrets

Les participants à la réunion ont semblé convenir que des changements précis pourraient être adoptés dans trois domaines afin d'améliorer l'efficacité du Parlement sans trop secouer cette institution. Ils ont d'abord recommandé que le Parlement adopte un calendrier fixe afin de faciliter la planification des travaux parlementaires. Les députés seraient ainsi mieux en mesure de planifier leur travail à Ottawa et dans leur circonscription. Faute d'un calendrier fixe, les députés sont actuellement soumis à des pressions inutiles et excessives.

Les deux autres recommandations concrètes portaient sur le travail des comités. Ceux-ci ne peuvent fonctionner sans un mandat de la Chambre des communes, mais ce processus est aujourd'hui trop étroitement contrôlé par le gouvernement en place. Un comité qui désire enquêter sur un sujet précis doit d'abord persuader le ministre compétent de la nécessité d'une telle enquête et obtenir le consentement du Cabinet et des leaders des partis à la Chambre. Le mandat octroyé peut différer sensiblement de celui qu'il avait demandé à l'origine,

quite different from the committee's original proposal, but without this executive involvement, there would be no reference at all. The suggestion was that a steering committee of the House might be a more appropriate vehicle for committees wishing to obtain references. The concern about executive control extended to the business of the House itself with the suggestion that the House should have a greater capacity to alter and amend the business before it. We return to this question in the next section.

Committee reports, particularly on estimates, were the other suggestion for enhancing the effectiveness of committees. At present there are no incentives — indeed, there are disincentives — for committees to pull together and focus their efforts on the production of a report. There is nothing in the existing rules to prevent committees from preparing substantive reports on estimates, but there is no way of having them debated except on an opposition day; this obviously creates a dilemma for the government supporters on a committee, particularly if the opposition chooses to use one of its votes of confidence after the debate on a report. (This problem was discussed in some detail in the report on the Canadian Study of Parliament Group meeting of 7 May 1982.) The other difficulty with reports is that there is no requirement for the government to respond to them — there is nothing more frustrating after months of work by members than to have their report greeted by complete silence. The suggestions were therefore that the House set aside time for debating committee reports and that the government be required to respond formally to committee reports within a reasonable time.

Fundamental Reform

Underlying much of the discussion was the idea that cosmetic housekeeping changes were all very well, but that the real problems lay elsewhere. Although all participants did not share the view, there was the suggestion that not only is Parliament in need of sweeping reform, but also that entrenched attitudes and traditions are impeding reform of any kind. This in turn would affect the likelihood of any of the committee's recommendations being accepted. One question that was debated, for example, was whether the work of the committee constituted a revolt of backbenchers and whether the struggle for reform should be viewed as a contest between backbenches and frontbenches, between government and opposition, or between government and Parliament. But in the suggestions that were put forward, it was clear that each of these conflicts played a role and that there was no single way of characterizing either the obstacles that the committee will have to overcome to see its recommendations implemented or the nature of the trade-offs that have to be made.

Most of the debate about fundamental reform seemed to revolve around the question of government control, but this problem has at least two facets. The first is the government's capacity to control how, when and what business will come before Parliament and in what manner Parliament will dispose of it. But this control would be much more difficult to maintain without the second element — the government's ability to

mais il est soumis en tout état de cause au bon vouloir de l'exécutif. Il serait sans doute plus logique qu'un comité directeur institué par la Chambre se charge d'établir les mandats des comités. Préoccupés du contrôle qu'exerce l'exécutif sur les travaux de la Chambre, les participants à la réunion ont proposé de laisser à celle-ci le soin de modifier le calendrier des travaux parlementaires. Nous reviendrons sur cette question dans la partie suivante.

En vue d'accroître l'efficacité des comités, on a également proposé de donner plus d'importance aux rapports qu'ils présentent, surtout en ce qui concerne les prévisions budgétaires. À l'heure actuelle, rien n'incite les membres des comités à conjuguer leurs efforts en vue de produire un rapport. On les en décourage au contraire. Le règlement actuel n'empêche pas les comités de présenter des rapports approfondis sur les prévisions budgétaires, mais la Chambre ne peut en être saisie qu'à l'occasion d'un jour réservé à l'opposition. Cette situation place les membres du comité qui appuient le gouvernement dans une position délicate, surtout si l'opposition décide de se prévaloir d'un vote de confiance après le débat sur le rapport. (Ce problème a été étudié assez minutieusement dans le compte rendu de la réunion du 7 mai 1982 du Groupe canadien d'étude des questions parlementaires.) Le second problème qui se pose au sujet des rapports c'est que rien n'oblige le gouvernement à y répondre. Il est très frustrant en effet pour les membres d'un comité, de constater que personne ne fait écho à un rapport qui a exigé de longs mois de travail. On a donc proposé que la Chambre réserve un certain nombre d'heures à l'étude des rapports des comités et que le gouvernement soit tenu d'y répondre officiellement dans un délai convenable.

Réforme fondamentale

Il est surtout ressorti de la discussion que les changements administratifs de pure forme, même s'ils s'imposaient, ne réussiraient pas à résoudre les véritables problèmes. Les participants n'étaient pas tous de cet avis: certains ont soutenu qu'il fallait non seulement réformer en profondeur le Parlement, mais changer les attitudes et les traditions bien ancrées qui y faisaient obstacle. Dans ce cas, il y aurait fort à parier qu'aucune des recommandations du Comité ne serait appliquée. Les participants se sont demandés, par exemple, si les travaux du Comité résultaient d'un mouvement de révolte parmi les députés de l'arrière-banc et s'il fallait voir dans le mouvement en faveur d'une réforme une lutte entre ceux-ci et les députés des premières banquettes, entre le gouvernement et l'opposition ou entre le gouvernement et le Parlement. Les participants en sont toutefois venus à la conclusion que ces conflits ont peut-être influé, chacun pour sa part, sur cet état de choses, mais que le Comité devra dégager de nombreux obstacles pour mettre en oeuvre ses recommandations sans parler des compromis qui devront être faits.

Il semble que la discussion sur les réformes fondamentales ait surtout porté sur la question à deux volets du contrôle exercé par le gouvernement. Le premier a trait à la capacité du gouvernement de contrôler les questions qui seront soumises au Parlement, le moment où elles le seront et la façon dont le Parlement en disposera. L'autre volet, est le fait que ce contrôle serait beaucoup plus difficile à exercer si la discipline de

discipline and command the loyalty of its supporters. It was suggested that Canada's party system or, more precisely, the fact that the government party tolerates no public dissent from its caucus is a principal impediment to reform. Taking this a step further, the absence of significant alternation between parties in power has hampered change. There appears to be greater flexibility and room for change when the government sees the possibility of one day being in opposition and the opposition sees a chance that it will form the government.

A proposal that appeared to have the potential to deal with several of these problems was to alter the system of votes of confidence. Defining confidence more narrowly, or specifying in advance which matters would or would not be confidence questions, or leaving the question of what constitutes confidence up to the House itself instead of the government seemed to address concerns about making the role of backbenchers more meaningful, moderating the government's control of the House and of its own members, and altering public perceptions about what goes on in Parliament. It was suggested, for example, that backbench government members would be more likely to vote against the government on a bill when their personal view was at variance with the government position if a defeat on the bill would not topple the government. But this view was by no means unanimous. Even if the definition of confidence were changed, the government would still control enough rewards to enable it to enforce party discipline as strictly as at present. To do otherwise would imply a complete revolution in the system.

Similarly, the government is not likely to give up too much control over the mandate of committees if to do so would blur the line between the responsibilities of the executive and those of the legislature. Fears about committees or the House encroaching on the prerogatives of the government were expressed by several participants. The implication seemed to be that enlarging the powers of committees would inevitably result in eroding the government's capacity to carry out its responsibilities and its right to see its program implemented. Once that began to occur, could creeping congressionalism and chaos be far behind? Considerations of this kind provoked considerable discussion of whether Westminster and Washington offer lessons for Ottawa.

Washington and Westminster

On one hand there is the view that Washington is just too close and its influence too pervasive to be ignored in any consideration of parliamentary reform. The powers and independence of American legislators appear attractive to MPs and the general public alike. But any talk of modelling Canadian committees on congressional committees raises the spectre of the death of the parliamentary system as we know it. This may be a red herring. Recent developments at Westminster have shown that there is a great deal of scope within the parliamentary system for innovation and creativity and that MPs and committees can operate with more flexibility and independence than has been the case in Canada. At Westminster it is not unusual to hear members of the government caucus speak out when they disagree with government policy

parti était moins rigide. Certains ont prétendu que le système de parti qui existe au Canada ou, plus précisément, le fait que le parti gouvernemental ne tolère aucune opposition en public de la part des membres du caucus constitue l'entrave principale à toute réforme. En outre, l'absence relative d'alternance des partis à la direction du pays n'a pas favorisé le changement. Les choses évoluent davantage et avec plus de souplesse lorsque le gouvernement entrevoit la possibilité de se retrouver un jour dans l'opposition et que celle-ci voit croître ses chances d'accéder au pouvoir.

Une solution qui semblait appropriée à plusieurs de ces problèmes voulait qu'on modifiât le système des votes de confiance. Définir plus étroitement la confiance, ou préciser d'avance les questions qui s'y rattacheraient ou non, ou encore laisser à la Chambre elle-même plutôt qu'au gouvernement le soin de définir en quoi elle consiste, semblait répondre au besoin de valoriser le rôle des députés de l'arrière-banc, de modérer le contrôle exercé par le gouvernement sur la Chambre et ses propres députés et de modifier la perception du public sur ce qui se passe au Parlement. On a laissé entendre, par exemple, que si les députés de l'arrière-banc, du parti ministériel ne partageaient pas l'avis du gouvernement à l'égard d'un projet de loi, ils seraient plus enclins à voter contre le gouvernement si le rejet de la mesure n'entraînait pas la chute du ministère. Mais ce point de vue était loin de faire l'unanimité. Même si la notion de confiance était définie autrement, le gouvernement contrôlerait encore suffisamment les "récompenses" pour pouvoir appliquer la discipline de parti aussi strictement qu'à l'heure actuelle; autrement ce serait faire table rase du système.

De même, il est peu vraisemblable que le gouvernement renonce à l'exercice d'un contrôle serré sur le mandat des comités si cela devait estomper la démarcation entre les fonctions de l'exécutif et celles du législatif. Plusieurs participants ont dit craindre que les comités ou la Chambre empiètent sur les prérogatives du gouvernement. On semble s'inquiéter qu'en accordant plus de pouvoirs aux comités, on réduise inévitablement la capacité du gouvernement d'assumer ses responsabilités, et porte atteinte à son droit de mettre son programme en oeuvre. Une fois ce processus entamé, le parlementarisme à l'américaine et le chaos envahissant seraient-ils loin derrière? Des considérations de ce genre ont provoqué beaucoup de discussions visant à savoir si Ottawa devait, en cela, se régler sur Westminster et Washington.

Washington et Westminster

D'une part, il y a le point de vue voulant que Washington est trop près de nous et son influence trop diffuse, pour qu'on n'en tienne pas compte dans l'étude de la réforme parlementaire. Les pouvoirs et l'indépendance des législateurs américains semblent séduire les députés et le grand public. Mais dit-on, toute tentative de calquer les comités canadiens sur le modèle américain sonnerait le glas du système parlementaire que nous connaissons. C'est peut-être un faux semblant. Ce qui s'est récemment passé à Westminster montre qu'il y a largement place, dans le régime parlementaire, à l'innovation et à la créativité et que les députés et les comités y font preuve de bien plus de souplesse et d'indépendance qu'au Canada. Il n'est pas rare d'entendre des membres du caucus gouvernemental manifester leur opposition s'ils n'appuient pas la

and there have been government defeats in the House; committees have played a significant role in altering the budgetary process and marking out areas for reform in the bureaucracy; members have found useful and rewarding work in committees that play an effective role in examining and challenging government activities and policies.

It is true that there are more British MPs; the suggestion was that this left fewer expectations of gaining a place in the cabinet and led more to the conclusion that committee work was the only alternative for bright and hard-working MPs who wanted to make a contribution. But this does not alter the fact that Canadian MPs have not yet explored all the potential within the existing system for useful and interesting work. In many cases, it need not even involve a change in the rules, but simply a resolve to use existing opportunities and resources for new purposes or to resist pressures to curtail existing freedoms within the rules.

Public Perceptions

If public opinion holds that Parliament is not doing the job it is supposed to be doing, this suggests that two steps are necessary. It suggests a need to define the purposes of Parliament in a readily understandable way — in a way that is meaningful to those who believe that parliamentary affairs ought to be conducted in a more businesslike and efficient way and that we should do away with all the sordid partisan squabbling and strife. The news media cannot do this job on behalf of parliamentarians, nor can they persuade Canadians that what MPs are doing is worthwhile. Both tasks are up to members themselves. This does not excuse inaccuracies or distortions in reporting the activities of Parliament, it simply implies that the media cannot be expected to polish up the tarnished images that public officials have to some extent created themselves. This is yet another of the chicken and egg questions that a procedure committee would have great difficulty coming to grips with, but it was nevertheless clear that it was a problem that concerned participants — not only those who objected to distorted portrayals of the way Parliament is, but also those who lamented the decline of the “House of Commons person” and the rise of politicians who favour using the news media to get their points across and make a name for themselves.

Prospects for Change

What factors would help to ensure that the procedure committee's recommendations were accepted and implemented? Would it be a matter of the committee's perceived ‘authority’ — a product of the status and reputations of its members. If this were the case, its membership should include the party House leaders and whips. Does the fact that it does not include these people spell doom for its proposals? Or does the key to success lie in another direction — the committee's origins, for example. One suggestion was that the establishment of the committee had resulted from the consensus that had formed around the bells incident about the need for change. This, coupled with the fact that the committee contains a number of

politique du gouvernement qui a été souvent défait à la Chambre; les comités ont joué un rôle prépondérant dans la modification du processus budgétaire et en signalant les secteurs de l'administration où une réforme s'imposait. Les députés trouvent utile et enrichissante leur participation aux comités, qui jouent un rôle efficace dans l'examen et la critique des activités et des politiques gouvernementales.

Les députés britanniques étant plus nombreux, on prétend que leur espoir est mince d'accéder un jour au cabinet et que les travaux des comités représentent la seule perspective qui s'offre aux élus intelligents et travailleurs de faire vraiment oeuvre utile. Mais cela ne change rien au fait que les députés canadiens n'ont pas encore exploré toutes les possibilités de jouer un rôle profitable et intéressant dans le cadre actuel. Dans bien des cas, on n'aurait même pas à modifier les règlements; il suffirait d'exploiter à des fins nouvelles les possibilités et les ressources dont on dispose ou de résister aux pressions visant à restreindre les libertés que prévoit le Règlement.

Perceptions du public

Si le public soutient que le Parlement ne fait pas le travail qu'il est censé accomplir, cela sous-entend que deux mesures s'imposent: dans un premier temps, définir clairement et simplement les raisons d'être du Parlement afin de rassurer ceux qui croient que les affaires parlementaires doivent être conduites plus efficacement et plus sérieusement et, ensuite, mettre fin à toutes les chicanes et zizanies sordidement partisans. Les médias ne peuvent s'en charger au nom des parlementaires pas plus qu'ils ne peuvent convaincre les Canadiens que les députés font quelque chose de valable. Ces deux tâches incombent aux élus eux-mêmes. Ce qui n'excuse pas les inexactitudes ou les déformations qui entachent les comptes rendus des activités du Parlement, mais signifie simplement qu'il ne faut pas s'attendre des médias qu'ils rétablissent l'image de marque que nos représentants ont eux-mêmes, jusqu'à un certain point ternie. C'est encore une fois le dilemme de la ponte et de l'oeuf qu'un comité de la procédure aurait beaucoup de difficulté à régler, mais il ressortait clairement que cette question préoccupait les participants, non seulement ceux qui s'insurgeaient contre l'image déformée qu'on pouvait rendre du Parlement, mais également les autres qui déploraient la disparition des véritables “serviteurs de la Chambre” aujourd'hui succédés par des hommes politiques qui se servent des médias pour faire valoir leurs points de vue et se faire un nom.

Perspectives de changement

Comment pourrait-on s'assurer de l'acceptation et de la mise en vigueur des recommandations du Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la procédure? Faudrait-il s'en remettre pour cela à l'“autorité” perçue du Comité, émanant du rang et de la réputation de ses membres? Si tel était le cas, le comité devrait compter parmi ses membres les leaders à la Chambre et les whips. Le fait que ces personnes n'en fassent pas partie peut-il compromettre l'accueil réservé à ses propositions? La clé du succès ne résiderait-elle pas plutôt ailleurs, dans les origines du Comité, par exemple? Certains croyaient que le Comité avait été mis sur pied par suite de l'affaire de la sonnerie où tous s'étaient rendu compte qu'un changement

senior, respected MPs and that many more have participated in the work of the committee would save it from the fate of many other attempts at reform. Or perhaps the answer lies in the strategy the committee selects. If it is able to recognize the realistic limits to reform, if it can focus attention and galvanize opinion around the areas where there is most agreement that change is needed, if it can make recommendations that avoid stepping on too many toes and that recognize and accommodate the interests that government and opposition, front-benchers and backbenchers have in reform, if it can take advantage of the current favourable atmosphere for reform — will that be the formula for success? Opinion at the morning session appeared to be about evenly divided between optimism and skepticism about the committee's ability to realize these objectives.

The Committee's Report

What follows is a summary of Philip Laundry's remarks to the meeting as he led participants through the report of the Special Committee on Standing Orders and Procedure. It is augmented by the answers to the questions that followed his presentation and by reference to the text of the report itself where necessary.

This is only a preliminary report from the committee. It does not touch on many of the major questions that came to the committee's attention, except to include them in a list of issues the committee will be dealing with in the future. The committee's report was unanimous, and its work has been characterized by a spirit of compromise and co-operation. It was blessed with a group of experienced and independent-minded members who are not ready to be intimidated by their caucuses. There has been virtually no substitution on the committee. The report emphasizes the need for compromise if the best interests of the institution are to be met; this is likely why the committee's first set of recommendations may seem rather tame. There appeared to have been a conscious effort to proceed with those recommendations on which consensus could be reached in committee and that the House would be most likely to accept. At the same time, the committee emphasized that its recommendations were interdependent and should be taken as a package; this is why a one-year trial period was proposed for all the recommendations. The committee was not prepared to see the government — or the opposition, for that matter — pick and choose what it liked from the proposals and discard the rest.

The principal recommendations in the report were as follows.

Parliamentary Calendar: To introduce a measure of predictability to the annual sittings of the House, the committee proposes that the year be divided into three sitting periods, to be designated the Fall, Winter and Spring Semesters. Members would then know when and for how long the House would be sitting. There would be provisions for prolonging sittings in exceptional circumstances. The committee also recommends that the government prepare a legislative program before each

s'imposait. L'existence de ce besoin alliée au fait que le Comité se compose d'un certain nombre de députés chevronnés et respectés et que beaucoup d'autres encore ont participé à ses travaux, lui épargnerait le sort qu'ont connu bien d'autres tentatives de réforme. La réponse se trouve peut-être dans la stratégie que le Comité choisira. Son succès réside-t-il dans sa capacité de reconnaître les limites réalistes d'une réforme, de concentrer son attention et de galvaniser l'opinion sur les domaines qui, de l'avis de la majorité, nécessitent des changements, de faire des recommandations qui évitent de heurter trop d'intérêts et qui reconnaissent et servent les intérêts que le gouvernement et l'opposition, les députés de l'avant et de l'arrière-plan ont dans une réforme, et de tirer profit de l'atmosphère actuelle qui est favorable à une réforme? L'opinion qui a prévalu au cours de la session du matin semblait être presque également divisée entre l'optimisme et le scepticisme quant à l'aptitude du Comité à réaliser ces objectifs.

Le rapport du Comité

Voici maintenant un résumé des propos qu'a tenus Philip Laundry lors de la réunion en présentant aux participants le rapport du Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la procédure. Ce résumé est complété par les réponses aux questions qui ont été posées après l'exposé et par des renvois au texte du rapport lui-même, selon le cas.

Il ne s'agit que d'un rapport préliminaire du Comité. Il n'aborde pas un grand nombre des principales questions qui ont été portées à l'attention du Comité, mais il les inclut dans une liste de questions sur lesquelles le Comité se penchera plus tard. Le rapport du Comité a fait l'unanimité, et sa rédaction a été caractérisée par un esprit de compromis et de collaboration. Il est le fruit des travaux d'un groupe de députés indépendants et expérimentés qui ne se laissent pas facilement intimider par leur caucus. Il n'y a pratiquement pas eu de roulement, au niveau des membres du Comité. Le rapport souligne la nécessité d'un compromis si l'on veut agir dans les meilleurs intérêts de l'institution; c'est probablement pourquoi la première série de recommandations du Comité peut paraître plutôt fade. Il semblait y avoir un effort conscient de traiter d'abord des recommandations qui pouvaient faire l'objet d'un consensus en comité et que la Chambre serait le plus probablement disposée à accepter. En même temps, le Comité a indiqué que ses recommandations étaient étroitement liées entre elles et devraient par conséquent être examinées globalement; c'est pourquoi on a proposé que toutes les recommandations soient mises à l'épreuve pendant un an. Le Comité n'était pas disposé à voir le gouvernement, ou l'opposition, même, choisir les propositions qui lui plaisaient et rejeter le reste.

Voici les principales recommandations du rapport.

Calendrier parlementaire: Pour permettre une certaine prévisibilité des sessions annuelles de la Chambre, le Comité propose que l'année soit divisée en trois périodes de session, soit les semestres d'automne, d'hiver et de printemps. Les députés sauraient alors quand et pour combien de temps la Chambre siégerait. On pourrait prolonger les sessions dans des circonstances exceptionnelles. Le Comité recommande également que le gouvernement prépare un programme législatif

semester so that the House would be aware in advance of the business it would be dealing with.

Parliamentary Timetable: The committee rejected the idea of the four-day week or periodic one-week adjournments in favour of a redistribution of the hours in the present five-day week. Evening sittings would be eliminated except in unusual circumstances, and the difference would be made up by meeting at 11:00 a.m. instead of 2:00 three days a week. Private members' time would be concentrated on Wednesday afternoons instead of scattered in one-hour periods through the week.

Length of Speeches: In most instances where the standing orders now allow 40 or 30 minutes per speech, the committee would shorten that to 20 minutes. (Exceptions include second reading debate on government bills; the time allotted to the Prime Minister and the Leader of the Opposition on certain occasions are also untouched.) The innovation recommended by the committee is that each 20-minute speech be followed by a 10-minute period in which other members could comment and ask questions on the speech just given, the idea being to use the time more profitably to produce a more lively debate. It was agreed that this would place some burden on the chair to enforce relevancy in the interventions during the 10-minute period. However, if it were done successfully, debates would be much more interesting and constructive.

Tucked into this section on the length of speeches was what looked like a rejection of the idea that the legislative process should be streamlined by such methods as abbreviating or eliminating second reading debate and referring legislation direct to committee after first reading. But it was recommended that all speeches in the report stage be limited to 10 minutes.

Standing Order 43: This rule should be replaced, because it is rarely used for the purposes for which it was intended — that is, genuine cases of urgent and pressing necessity. There are already provisions that allow members to have the House deal with really pressing matters, so S.O. 43 is redundant. The committee proposes that the 15 minutes prior to question period be used instead for "Members' Statements" on issues of the day, each intervention to be limited to a minute and a half under a new Standing Order 17A.

Committees: The **size** of committees would be limited to 10 to 15 members. **Substitution** of one member for another on a committee would be limited by two methods. Twenty-four hours' notice would be required (at present, substitution can take place even while a committee meeting is going on). Further, when the membership of each committee is established at the beginning of a session, a list of alternates would also be drawn up to correspond to the number of members and party representation on the committee.

Committees would be empowered to **initiate inquiries** by the vehicle of automatic and permanent reference of the annual reports of departments and Crown corporations to the appropriate standing committees immediately that they are tabled in the House. This would eliminate the need for committees

avant chaque semestre pour que la Chambre sache à l'avance la teneur de ses travaux.

Horaires parlementaire: Le Comité a rejeté l'idée de la semaine de quatre jours ou d'un ajournement périodique d'une semaine; il a plutôt opté pour une redistribution des heures dans la semaine actuelle de cinq jours. Les séances du soir seraient supprimées sauf dans des circonstances exceptionnelles, et la différence d'heures serait comblée si les députés se réunissaient à 11 heures plutôt qu'à 14 heures, trois jours par semaine. La période accordée aux mesures d'initiative parlementaire serait concentrée les mercredis après-midi plutôt que d'être étalée en périodes d'une heure sur toute la semaine.

Longueur des discours: Dans la plupart des cas où le Règlement autorise maintenant des discours de 40 ou de 30 minutes, le Comité comprimerait cette période à 20 minutes. (Exceptions faites notamment du débat en deuxième lecture des bills du gouvernement ainsi que du temps accordé au premier ministre et au chef de l'opposition à certaines occasions.) L'innovation recommandée par le Comité réside dans le fait que chaque discours de 20 minutes serait suivi par une période de 10 minutes pendant laquelle d'autres députés pourraient faire des observations et poser des questions au sujet du discours qui vient d'être prononcé. Le Comité veut ainsi utiliser le temps plus avantageusement de façon à susciter un débat plus animé. On a fait valoir que le Président serait ainsi contraint de veiller à ce que les interventions soient pertinentes durant la période de dix minutes. Si l'on y parvenait, les débats n'en seraient que beaucoup plus intéressants et constructifs.

Parallèlement à la durée des discours, les participants ont semblé s'opposer à ce qu'on simplifie le processus législatif en écourtant ou en supprimant le débat en deuxième lecture et en confiant directement aux comités l'étude des projets de loi après la première lecture. On a toutefois recommandé de limiter à dix minutes tous les discours prononcés en Chambre, à l'étape du rapport.

Article 43 du Règlement: Il conviendrait de remplacer cet article qu'on invoque rarement à bon escient, c'est-à-dire dans des cas d'urgence. Il fait aussi double emploi puisque d'autres dispositions permettent déjà aux députés de saisir la Chambre de questions réellement urgentes. Le Comité propose plutôt de permettre aux députés de faire une déclaration sur des questions d'actualité pendant les quinze minutes précédant la période des questions et de limiter chaque intervention à une minute et demie aux termes d'un nouvel article 17A.

Comités: Il conviendrait de limiter entre dix et quinze le **nombre** des membres d'un comité. Les membres qui désirent se faire **remplacer** à une réunion, seraient tenus de respecter deux conditions. Il faudrait d'abord qu'ils en avisent le président du Comité vingt-quatre heures à l'avance (actuellement, un membre peut même se faire remplacer au cours d'une réunion). De plus, une liste de remplaçants serait établie au moment où le comité est formé, qui en refléterait le nombre et la composition politique.

Les comités seraient habilités à **entreprendre des enquêtes** en vertu d'un mandat permanent octroyé d'office prévoyant que les rapports annuels des ministères et des sociétés de la Couronne leur seront renvoyés pour étude dès leur dépôt à la Chambre. De cette façon, ils n'auraient plus à s'adresser à la

to apply to the House (and all that implies, as outlined in the section on practical changes in the morning session of the meeting) for an order of reference. Further, with permanent referral, committees would be free to go back over items in the annual reports of previous years, something that may be ruled out of order under current rules.

If a committee so requests, the government would be required to table a **comprehensive response to a committee's report** within a fixed period after its presentation.

When **special committees** are appointed, their mandates should follow the example set by the task forces. Membership should be small and not subject to substitution; special committees should be able to make their reports public even when the House is not sitting; they should be able to hire staff and travel when appropriate; their mandates should include specific reporting deadlines.

Private Members' Business: In addition to consolidating private members' business on Wednesday afternoons, the three categories of business (public bills, notices of motions, and notices of motions for the production of papers) would be consolidated for purposes of the draw that determines which members' items will be dealt with in what order.

Continuing Review of the Standing Orders: The standing orders should be referred permanently to the Standing Committee on Procedure and Organization, which should keep them under continuing review. In addition, one day per parliament should be set aside for members to debate the rules and procedures of the House.

Quorum: To avoid the confusion that was encountered recently when quorum counts were called for, a 15-minute bell would be used to call members to the House when quorum was lacking. If no quorum was present after the bell, the names of members in the House would be recorded and the House adjourned.

Simplification of Documents: It was recommended that an unofficial, informal daily agenda for the House be published in addition to the Order Paper. Further, some parts of the Order Paper should be reviewed to determine whether they could be set out in a less confusing way.

Implementation: The committee recommends that the proposals contained in this report be implemented for an experimental one-year period, preferably beginning in January 1983.

Future Work of the Committee

The committee's agenda for the remainder of its mandate contains an impressive list of the matters that have been brought to its attention. While the effects of its first set of proposals are being evaluated during the one-year trial period, the committee will have to tackle some of the more complex and controversial questions covered by its mandate, among them the following:

Chambre pour obtenir un mandat (compte tenu de tous les problèmes qui en découlent comme nous le soulignons dans le compte rendu de la séance du matin sous la rubrique intitulée "changements concrets"). En outre, les comités pourraient ainsi reprendre certains points traités dans les rapports annuels des années précédentes, ce qui peut être jugé contraire au Règlement actuel.

Un comité qui présente un rapport pourrait exiger du gouvernement **une réponse complète** dans un délai donné.

Quant aux **comités spéciaux**, leurs mandats seraient semblables à ceux qui sont confiés aux groupes de travail. Ils devraient comprendre un nombre limité de membres qui n'auraient pas le droit de se faire remplacer. Il faudrait permettre à ces comités de rendre leurs rapports publics même si la Chambre ne siège pas, de pouvoir engager le personnel voulu et d'effectuer les déplacements nécessaires. Ils seraient tenus de présenter leur rapport dans un délai fixé par leur mandat.

Étude des affaires inscrites au nom des députés: En plus de réserver les mercredis après-midi à l'étude des affaires inscrites au nom des députés, il conviendrait de regrouper les trois catégories suivantes: projets de loi publics, avis de motions et avis de motions portant production de documents, aux fins du tirage visant à établir les affaires qui seront étudiées et leur ordre de présentation.

Révision permanente du Règlement: On devrait confier au Comité permanent de la procédure et de l'organisation le mandat permanent de réviser le Règlement. En outre, la Chambre devrait consacrer un jour de session par législature à l'étude du Règlement et de la procédure.

Quorum: Pour éviter que la vérification du quorum engendre une confusion du genre que l'on a connue récemment, une sonnerie devrait retentir pendant quinze minutes pour avertir les députés que leur présence est requise à la Chambre. S'il n'y a toujours pas quorum au bout de ce temps, la Chambre devrait s'ajourner après qu'on aura consigné les noms des députés présents.

Simplification des documents: Il a été recommandé d'établir un ordre du jour quotidien officiel et informel des travaux de la Chambre. En outre, il serait bon d'étudier la possibilité de simplifier la présentation de certaines parties du Feuilleton.

Mise en oeuvre des recommandations: Le Comité recommande que les propositions contenues dans ce rapport soient appliquées à titre d'essai pendant une année, de préférence à compter de janvier 1983.

Travaux futurs du Comité

Le Comité étudiera, jusqu'à la fin de son mandat, un nombre impressionnant de points sur lesquels on a attiré son attention. En attendant qu'on puisse évaluer les résultats d'application de ce premier ensemble de recommandations, au cours de la période d'essai d'un an, le Comité pourra s'attaquer dans le cadre de son mandat, à des questions plus complexes et controversées notamment:

- reform of the legislative function, including the role of private members and committees in it, the need for a legislative agenda, methods of dealing with omnibus bills and non-controversial legislation;
 - reform in financial matters, including opening up the budgetary process, the procedure for examining ways and means motions, the supply process, substantive reports on estimates from committees and government responses to them;
 - the role of private members and their relationship to the institution, including the ability to influence the policy making process and greater opportunities for expressing local concerns;
 - accountability, ministerial responsibility, the relationship of the public service to Parliament;
 - the question of party discipline, free votes, the confidence convention;
 - further reforms to committee structures, practices and administrative arrangements, including a panel of chairmen, the block scheduling system, budgets for committees, the possibility of minority reports, committee rules and procedures for conducting meetings;
 - the institution of the Speakership;
 - the effect of television on the House and on public perceptions of the institution; television in committees; means of providing the public with a better understanding of proceedings in Parliament and of dealing with current perceptions of it; and
 - finally, a host of other issues such as support facilities for members and committees; the voting system; private bills, giving notice for oral questions and placing a time limit on responses to written questions; a dress code; responses to public petitions tabled in the House; the status of independent members; party accreditation; suggestions from the joint committees on Regulations and Statutory Instruments and on Official Languages and from the Commissioner on Official Languages.
- la réforme de la fonction législative: rôle des simples députés et des comités, nécessité d'établir un ordre du jour législatif, méthode d'examen des projets de loi omnibus ou non controversés;
 - la réforme des questions d'ordre financier: concertation élargie touchant le processus budgétaire, procédure permettant d'étudier les motions de voies et moyens, processus des subsides, rapports de fond sur les prévisions budgétaires présentés par les comités et réponses du gouvernement à cet égard;
 - l'étude du rôle des simples députés au sein du Parlement: leur influence sur l'élaboration des politiques et les moyens qui leur donneront davantage l'occasion de faire valoir les questions d'intérêt local;
 - la responsabilité redditionnelle, la responsabilité ministérielle et la relation entre la Fonction publique et le Parlement;
 - la question de la discipline de parti, des votes libres et la règle de la confiance;
 - les autres réformes qu'il convient d'apporter à la structure des comités, aux pratiques et aux errements administratifs: constitution d'un groupe de présidents, calendrier par bloc de comités, budgets des comités, possibilité d'accepter des rapports minoritaires et règles et procédure régissant les réunions des comités;
 - le rôle de la présidence;
 - l'incidence de la télévision sur la Chambre et sur la perception que s'en fait le public; la télédiffusion des délibérations des comités; les moyens qui permettront au public de mieux comprendre les travaux du Parlement et de rehausser l'image qu'il s'en fait;
 - finalement, une foule d'autres questions: services de soutien mis à la disposition des députés et des comités; système des mises aux voix; projets de loi d'initiative privée; avis touchant les questions orales et délai fixe pour répondre aux questions écrites; code vestimentaire; réponses aux pétitions publiques déposées à la Chambre; statut des députés indépendants; accréditation des partis; propositions des comités mixtes des règlements et autres textes réglementaires et des langues officielles ainsi que du commissaire aux langues officielles.

Thus, the interim report of the Special Committee on Standing Orders and Procedure met most of the participants' wishes as far as practical matters were concerned. Its recommendations would deal with the problems of committee references, responses to committee reports, and greater regularity and predictability in the parliamentary schedule. It was probably unrealistic to hope that the committee would also succeed in addressing the more fundamental concerns in a report produced after just six months' work. If the committee is able to deal with even a portion of the issues listed on its future agenda, which includes virtually all the concerns raised by participants at the morning session, it will have taken a large step toward enhancing the future of the institution. In the meantime, participants expressed guarded optimism that the House would debate and adopt this report as the first step on the long road to reform.

Le rapport provisoire du Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la procédure a ainsi répondu à la plupart des attentes des participants en ce qui touche les questions concrètes. Ses recommandations porteront sur le mandat des comités, les réponses à leurs rapports et un calendrier fixe permettant de mieux planifier les travaux parlementaires. Il était sans doute irréaliste de s'attendre que le Comité réussisse également à étudier des questions plus fondamentales dans un rapport qui est le fruit de six mois de travail seulement. Si le Comité parvient à étudier ne serait-ce qu'une partie des points figurant à son ordre du jour futur (on y retrouve presque tous ceux qui ont été soulevés par les participants à la réunion du matin), il aura déjà beaucoup fait pour rehausser l'image du Parlement dans les années à venir. Dans cette optique, les participants ont exprimé le vœu que la Chambre étudie et adopte ce rapport en tant que premier jalon d'une réforme à peine engagée.

Seminar Participants

Eric R. Adams, Library of Parliament
Peter Armstrong, Canadian Comprehensive Auditing Foundation
Susan Baldwin, Table Research Branch
Michael Beaupré, Assistant Law Clerk (Commons)
Ronald Blair, University of Toronto
Colin Campbell, York University
Gordon Cullingham, International Perspectives
Helen Dawson, University of Western Ontario
W.F. Dawson, University of Western Ontario
John Eichmanis, Ontario Legislature
C.E.S. Franks, Queen's University
Pat Gilchrist, Office of the Auditor General
Lucie Gratton, Table Research Branch
Sid Handleman, Public Affairs International Ltd.
Peter Kemball, Practical Concepts Inc.
Marc Leman, Library of Parliament
Blair MacLean, parliamentary assistant
M. McClung, retired
Peggy Moxon, Library of Parliament
Richard Paré, Library of Parliament
Danielle Parent-Bélisle, Table Research Branch
Keith Penner, MP
M. Rondeau-Parent, Committees and Private Legislation Branch
Erik Spicer, Library of Parliament
Irene Van Ruus, Journals Branch
Rosine E. Weisbrod, Public Affairs International Ltd.
Graham White, Clerk's Office, Ontario

Liste des participants

Eric R. Adams, Bibliothèque du Parlement
Peter Armstrong, Fondation canadienne pour la vérification intégrée
Susan Baldwin, Direction des recherches pour le bureau
Michael Beaupré, greffier adjoint (Lois) (Chambre des communes)
Ronald Blair, Université de Toronto
Colin Campbell, Université York
Gordon Cullingham, Perspectives internationales
Helen Dawson, Université Western Ontario
W.F. Dawson, Université Western Ontario
John Eichmanis, Assemblée législative de l'Ontario
C.E.S. Franks, Université Queen's
Pat Gilchrist, Bureau du vérificateur général
Lucie Gratton, Direction des recherches pour le bureau
Sid Handleman, Public Affairs International Ltd.
Peter Kemball, Practical Concepts Inc.
Marc Leman, Bibliothèque du Parlement
Blair MacLean, adjoint parlementaire
M. McClung, retraité
Peggy Moxon, Bibliothèque du Parlement
Richard Paré, Bibliothèque du Parlement
Danielle Parent-Bélisle, Direction des recherches pour le bureau
Keith Penner, député
M. Rondeau-Parent, Direction des comités et de la législation privée
Erik Spicer, Bibliothèque du Parlement
Irene Van Ruus, Direction des journaux
Rosine E. Weisbrod, Public Affairs International Ltd.
Graham White, Bureau du greffier, Ontario