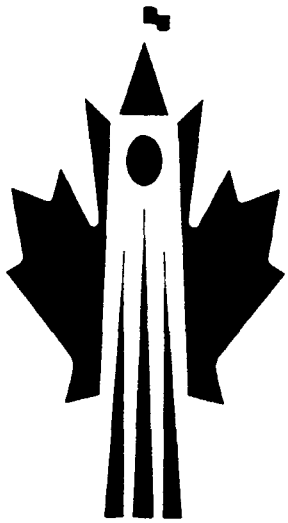

CANADIAN STUDY OF PARLIAMENT GROUP

GROUPE CANADIEN D'ÉTUDE DES QUESTIONS PARLEMENTAIRES

Conference

Conférence

PARLIAMENTARY REFORM: MAKING IT WORK

LA RÉFORME PARLEMENTAIRE : COMMENT EN ASSURER LE BON FONCTIONNEMENT

Friday, May 13, 1994
Parliament Buildings
Ottawa, Canada

Le vendredi 13 mai 1994
Édifices du Parlement
Ottawa, Canada

CANADIAN STUDY OF PARLIAMENT GROUP

The Canadian Study of Parliament Group (CSPG) 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. Anyone 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 Study of Parliament 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, the House of Commons, and provincial and territorial legislative assemblies, officers of Parliament and legislative assemblies, and other interested persons.

Applications for membership should be addressed to the Secretary, Canadian Study of Parliament Group, Box 660, West Block, Ottawa, Ontario, K1A 0A6.

GROUPE CANADIEN D'ÉTUDE DES QUESTIONS PARLEMENTAIRES

Le Groupe canadien d'étude 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 tout autre activité éducative.

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

Les demandes d'adhésion doivent être présentées au secrétaire du Groupe, C.P. 660, édifice de l'Ouest, Ottawa, Ontario, K1A 0A6.

RECYCLED/RECYCLÉ

INTRODUCTION

On Friday, May 13, 1994, the CSPG held a conference with the theme *Parliamentary Reform: Making it Work.*

The first session was entitled **Lessons from the Past: the Reforms of the Last 30 Years.** Richard Paré, Associate Parliamentary Librarian at the Library of Parliament, chaired this session. The guest panelists were Senator John B. Stewart, Peter Dobell, Director, Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade, and Camille Montpetit, Clerk Assistant at the House of Commons.

The second session was entitled **New Directions, New Roles: Current Reforms.** Chaired by Michael Cassidy, President of Ginger Group Consultants, this session brought together the following panelists: Peter Milliken, MP and Chairman of the Standing Committee on Procedure and House Affairs, Gaston Leroux, MP, and Diane Ablonczy, MP.

Hereafter are the proceedings of the conference.

The production of this document was possible due to the collaboration and commitment of the Publications Service and the Committee Reporting Service of the House of Commons.

INTRODUCTION

Le vendredi 13 mai 1994, le Groupe organisait la conférence *La réforme parlementaire : comment en assurer le bon fonctionnement.*

Le premier atelier s'intitulait **Les leçons du passé: les réformes des 30 dernières années.** Richard Paré, Bibliothécaire parlementaire associé à la Bibliothèque du Parlement, en assumait la présidence. Les panélistes étaient le sénateur John B. Stewart, Peter Dobell, directeur du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur, et Camille Montpetit, Greffier adjoint à la Chambre des communes.

La deuxième session s'intitulait **Nouvelles orientations, nouveaux rôles: les réformes actuelles.** Présidé par Michael Cassidy, président de Ginger Group Consultants, cet atelier a réuni les panélistes suivants : Peter Milliken, député et président du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, Gaston Leroux, député, et Diane Ablonczy, députée.

On trouvera ci–après les délibérations de cette conférence.

Ce document a été produit grâce à la collaboration et au dévouement du personnel du Service des publications et du Service des comptes rendus des comités de la Chambre des communes.

CANADIAN STUDY OF PARLIAMENT GROUP

TABLE OF CONTENTS

Session 1: Lessons from the Past: the Reforms of the Last 30 Years 6

Chair
Mr. Richard Paré, Associate Parliamentary Librarian 6

Participants
Senator John B. Stewart 7

Mr. Peter Dobell, Director, Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade 11

Mr. Camille Montpetit, Clerk Assistant, Procedural Affairs, House of Commons 16

Questions and Comments 19

Session 2: New Directions, New Roles: Current Reforms 24

Chair,
Mr. Michael Cassidy, President, Ginger Group Consultants .. 24

Participants,
Mr. Peter Milliken, MP (Kingston and the Islands), Chairman of the Standing Committee on Procedure and House Affairs 25

Mr. Gaston Leroux, MP (Richmond—Wolfe) 29

Mrs. Diane Ablonczy, MP (Calgary North) 34

Questions and Comments 38

GROUPE CANADIEN D'ÉTUDE DES QUESTIONS PARLEMENTAIRES

TABLE DES MATIÈRES

Session 1: Les leçons du passé: les réformes des 30 dernières années 6

Président,
M. Richard Paré, bibliothécaire parlementaire associé 6

Panélistes,
Le sénateur John B. Stewart 7

M. Peter Dobell, directeur, Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur 11

M. Camille Montpetit, greffier adjoint, Service de la procédure, Chambre des communes 16

Questions et observations 19

Session 2: Nouvelles orientations, nouveaux rôles: les réformes actuelles 24

Président,
M. Michael Cassidy, président, Ginger Group Consultants ... 24

Panélistes,
M. Peter Milliken, député (Kingston et les Îles), président du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre 25

M. Gaston Leroux, député (Richmond—Wolfe) 29

Mme Diane Ablonczy, députée (Calgary–Nord) 34

Questions et observations 38

[*Text*]

PROCEEDINGS

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

Friday, May 13, 1994

Session 1: Lessons from the Past: the Reform of the Last 30 Years

[*Translation*]

DÉLIBÉRATIONS

[*Enregistrement électronique*]

Le vendredi 13 mai 1994

Session 1: Les leçons du passé : les réformes des 30 dernières années

• 0810

Mr. Michael Weir (Group President, Canadian Study of Parliament Group): Good morning and welcome to the 1994 spring seminar of the Canadian Study of Parliament Group.

Our topic is "Parliamentary Reform: Making It Work". Some of you might have seen the *Sun* yesterday, which had a cartoon in which two MPs are talking to one another and one is saying, "Parliament moves too slowly. We need to study this problem for 5 or 10 years to find out why". We will be studying parliamentary reform for 30 years, but doing that in slightly over two hours.

That's a very ambitious agenda. Fortunately, our organizing committee has been able to secure some eminently well-qualified speakers to help us do that. As I said, the time is extremely limited, with a little over two hours of speaking to do it, so without further ado I am going to declare the proceedings open and ask our chairman of the first session to introduce the first panel.

Mr. Richard Paré (Associate Parliamentary Librarian): Ladies and gentlemen, welcome to the first session of the spring seminar of the Canadian Study of Parliament Group, entitled "Lessons from the Past: the Reforms of the Last 30 Years".

Je m'appelle Richard Paré et je suis bibliothécaire parlementaire associé. J'ai l'honneur et le plaisir d'accueillir aujourd'hui trois conférenciers: le sénateur John B. Stewart, M. Peter Dobell et M. Camille Montpetit.

These three speakers represent, all together, more than 70 years of parliamentary experience. They are certainly well-suited to discuss this morning's topic. The way we shall proceed is each participant will speak for 10 or 12 minutes, followed by a 25-or 30-minute period of exchange and dialogue between the participants and with the audience.

Since our time is limited, I ask you to know the questions you might wish to put forward to all participants during the discussion period.

Our first speaker is the Hon. Senator John B. Stewart. He was born in Antigonish, Nova Scotia. He studied at Acadia University and at the School of International Affairs at Columbia University. A professor and an author, he was first elected to the House of Commons in 1962 and re-elected in 1963 and 1965.

While in the House he was appointed parliamentary secretary to the Minister of External Affairs, from 1963 to 1964, parliamentary secretary to the Secretary of State in 1964, and parliamentary secretary to the Minister of Public Works in 1966. He was appointed to the Senate on January 13, 1984.

M. Michael Weir (président, Groupe canadien d'étude des questions parlementaires): Bonjour et bienvenue au séminaire du printemps 1994 du Groupe canadien d'étude des questions parlementaires.

Notre sujet est «La réforme parlementaire: comment la rendre fonctionnelle.» Certains d'entre vous avez peut-être vu dans le *Sun* d'hier la caricature où un député dit à un autre: «Le Parlement avance trop lentement. Il faudrait consacrer cinq à dix ans à l'étude de ce problème pour trouver pourquoi». Nous allons couvrir l'évolution parlementaire sur une trentaine d'années, mais en deux heures de temps ou à peine plus.

C'est là un programme très ambitieux. Heureusement, notre Comité organisateur a pu obtenir la participation de conférenciers éminemment qualifiés pour nous y aider. Comme je l'ai dit, le temps nous est compté, avec un peu plus de deux heures pour couvrir tout le sujet, et je vais donc ouvrir la séance sans plus tarder et demander au président du premier panel d'en présenter les membres.

M. Richard Paré (bibliothécaire parlementaire associé): Mesdames et messieurs, soyez les bienvenus à la première session du séminaire de printemps du Groupe canadien d'étude des questions parlementaires, qui a pour thème «Les leçons du passé: les réformes des trente dernières années».

My name is Richard Paré and I am the Associate Parliamentary Librarian. It is an honor and a pleasure to welcome three speakers: senator John B. Stewart, Mr. Peter Dobell and Mr. Camille Montpetit.

Ces trois conférenciers possèdent collectivement plus de 70 années d'expérience du travail parlementaire. Ils sont particulièrement bien équipés pour traiter du sujet de ce matin. Nous allons demander à chaque participant, à tour de rôle, de nous faire un exposé de 10 à 12 minutes, et par la suite, nous disposerons de 25 à 30 minutes pour un échange de vues et un dialogue entre les membres du panel et l'assistance.

Étant donné que nous sommes limités par le temps, je vous invite à réfléchir à l'avance aux questions que vous voudrez poser aux panélistes pendant la période de discussion libre.

Notre premier conférencier sera l'honorable sénateur John B. Stewart. Il est né à Antigonish, en Nouvelle-Écosse, et a étudié à l'Université Acadia et à l'école des affaires internationales de l'Université Colombia. Professeur et auteur de plusieurs ouvrages, il a été élu député pour la première fois en 1962 et réélu en 1963 et 1965.

Pendant son séjour à la Chambre des communes, il a occupé les fonctions de secrétaire parlementaire du ministre des Affaires extérieures, de 1963 à 1964, puis de secrétaire parlementaire du Secrétaire d'État en 1964, et enfin de secrétaire parlementaire du ministre des Travaux publics en 1966. Il a été nommé au Sénat le 13 janvier 1984.

[*Texte*]

In the Senate he has served on many committees, including fisheries and national finance. He is currently the chairman of the Senate foreign affairs committee and a member of the Senate banking, trade and commerce committee.

Please welcome the Hon. Senator Stewart.

Senator John B. Stewart: I've been asked to talk about the reforms that were made at the end of the 1960s. Those were the most important reforms ever made in the procedures of the Canadian House of Commons.

There are all sorts of anecdotes that would be useful, but my time is limited. Let me tell you that the real problem that drove those reforms was that there were only 24 hours in the day and only 365 days in the year. Starting in 1956 at the time of the pipeline debate, then during the last years of the Diefenbaker government, and then on into the Pearson period, what we found was that there simply was not enough time for the House to transact the business the government was putting forward. Remember that it was to get the work done; that was the driving force, regardless of whether one was a Progressive Conservative, a member of the New Democratic Party, or a Liberal or Créditiste.

[*Traduction*]

Il a siégé à nombre de comités sénatoriaux, notamment celui des pêches et celui des finances nationales. Il est actuellement président du Comité des affaires étrangères du Sénat et membre du Comité des banques et du commerce.

Nous souhaitons la bienvenue à l'honorable sénateur Stewart.

Le sénateur John B. Stewart: On m'a invité à parler des réformes apportées à la fin des années 1960. C'était là les modifications les plus importantes jamais apportées à la procédure de la Chambre des communes canadienne.

Je pourrais vous conter toutes sortes d'anecdotes intéressantes, mais je ne dispose que de peu de temps. Pour résumer, le problème essentiel à l'origine de ces réformes était que la journée ne compte que 24 heures et l'année 365 jours. À partir de 1956, à l'époque du débat sur l'oléoduc, puis pendant les dernières années du gouvernement Diefenbaker et la période du gouvernement Pearson, il est apparu que la Chambre manquait tout simplement de temps pour expédier toutes les affaires dont le gouvernement la saisissait. La motivation, que l'on soit Progressiste–conservateur, Néo–démocrate, Libéral ou Créditiste était donc de faire en sorte que le travail se fasse.

• 0815

A second consideration, of course, was the quality of the work done. We talked a lot about that. Driving us was this matter of time.

Some years ago I was asked to say something about procedure in the Trudeau era at a conference in honour of Norman Ward at the University of Saskatchewan. Yesterday I got out my paper, and I think the first paragraph is still valid. I'll not say so much about the rest of the paper. Let me read it to you:

> The story of parliamentary procedure during the Trudeau era bears out the truth of two propositions: first, Members' evaluations of the procedural rules are influenced greatly, probably mainly, by the fortunes of the intra–party struggle;

If you are doing well politically, then the rules are good. If you are not doing well politically, then it is because the rules are bad.

> . . .second, when the relationship between the two main parties is that of "court party" versus "country party". . .

I go back to the 18th century for that one: Walpole in power year after year after year and all the patriotic people gathering on the other side.

> . . .when the relationship between the two main parties is that of "court party" versus "country party", the former tends [over time] to fall under the sway of non–elected courtiers. . .

Increasingly, the mandarins and the hangers–on take over. They are impatient with what they call "politics", while the latter, the patriotic country people, tend to become almost republican in their insistence on the need to increase the power of private members, who are always depicted as free and independent.

I think that paragraph is entirely true even today, when we have. . . Well, I won't go into that.

Une deuxième considération, bien entendu, était la qualité du travail effectué. Nous en parlions beaucoup, mais le premier élément pris en considération était celui du temps.

On m'a demandé, il y a quelques années, de parler de la procédure à l'ère Trudeau, à l'occasion d'une conférence en l'honneur de Norman Ward, à l'Université de la Saskatchewan. J'ai ressorti hier ce texte et je pense que le premier paragraphe vaut toujours. Je n'en dirais pas autant du reste de la communication. Le voici:

> L'histoire de la procédure parlementaire pendant l'ère Trudeau confirme la véracité de deux thèses: premièrement, les jugements que portent les députés sur les règles de procédure sont grandement influencés, et même façonnés, par les aléas des luttes partisanes;

Si vous vous en tirez bien politiquement, alors les règles sont bonnes. Dans le cas contraire, c'est parce que les règles sont mauvaises.

> . . . deuxièmement, lorsque la relation entre les deux principaux partis sont du type «parti de cour» contre «parti populaire». . .

Je remonte au XVIII[e] siècle pour cette analogie: Walpole au pouvoir année après année, et tous les patriotes se rassemblant en face.

> . . . lorsque la relation entre les deux principaux partis est celle de «parti de cour» contre «parti populaire», le premier tend, avec le temps, à tomber sous la coupe de courtisans non élus. . .

Les mandarins et les courtisans accaparent alors de plus en plus le pouvoir. Il n'ont guère de patience avec ce qu'ils appellent péjorativement «la politique», tandis que leurs adversaires, les patriotes populaires, tendent à devenir presque républicains dans leur exigence d'un pouvoir accru pour les députés exclus du cénacle, toujours dépeints comme libres et indépendants.

Je pense que ce paragraphe a gardé toute sa valeur aujourd'hui, lorsqu'on voit. . . Enfin, je n'entrerai pas dans ces considérations.

[*Text*]

All right, what were the problems? I say we had four great problems; many little ones, but four great problems. One was, how do you deal with ways and means?

In those days, every bill that required appropriation had to be preceded by a ways and means resolution of the House of Commons. That meant there would be a debate on a ways and means motion. I remember in particular the Hon. Marcel Lambert saying, well, we haven't seen the bill yet, but if when we see the bill it says this, then the following; but if on the other hand it says that...and then on the third hand, if the bill, when we see it, says... So there was a great deal of hypothetical debate on the resolution. Everybody becomes quite impatient with it and they say, why not get rid of this and move directly to the bill itself? And that was done.

I think it is generally agreed it was a good move. I put a footnote on that concerning what has happened to the Governor General's recommendation. We now have the situation... By reason of the Constitution, the text of the proposed resolution of ways and means had to be recommended by the House to the Governor General. We still have the constitutional requirement, so now they have virtually—it is not quite true—a rubber stamp they put on most bills they suspect just might entail an expenditure.

For example, yesterday we had in the Senate a bill to amend the Coastal Fisheries Protection Act. I asked Mr. Tobin, where is the clause that appropriates money? He said, no, no, none of that; we are not going to spend money at all. So I asked, why the royal recommendation? He said, I don't know. And of course he didn't know; that was the truth.

[*Translation*]

Donc, quels étaient les problèmes? Je dirais que nous en avions quatre d'importance: beaucoup de problèmes mineurs, mais quatre problèmes majeurs. L'un était de savoir comment traiter des voies et moyens.

À cette époque, chaque projet de loi comportant une dépense devait être précédé d'une affectation de crédits par la Chambre des communes. Cela supposait un débat sur une motion de voies et moyens. Je me souviens, en particulier, de l'honorable Marcel Lambert disant: Voilà, nous n'avons pas encore vu le projet de loi, mais si, lorsque nous l'aurons devant nous, il comporte telle disposition, alors il faudra faire cela; si en revanche il prévoit que... Et, d'autre part, si le projet de loi, lorsque nous le verrons, énonce... Il y avait donc de longs débats hypothétiques sur la motion. Tout le monde s'impatientait et finissait par dire: Pourquoi ne pas faire l'économie de ce débat et passer directement au projet de loi? Et cela a été fait.

Je pense que l'on admet généralement que c'est une bonne chose. Il faut parler aussi de ce qu'il est advenu de la recommandation du gouverneur général. Ce qui se passe maintenant... La Constitution exige que le texte de la résolution de voies et moyens soit recommandé par la Chambre au gouverneur général. Cette exigence constitutionnelle subsiste, si bien qu'il y a virtuellement un tampon—ce n'est pas tout à fait vrai—que l'on appose sur la plupart des projets de loi dont on pense qu'ils pourraient entraîner une dépense.

Par exemple, nous avons débattu hier au Sénat d'un projet de loi modifiant la Loi sur la protection des pêches côtières. J'ai demandé à M. Tobin: où est la clause qui porte affectation de crédits? Il a répondu: non, non, il n'y en a pas; nous n'allons rien dépenser du tout. Je lui ai demandé: dans ce cas, pourquoi la recommandation royale? Il a répondu qu'il ne savait pas. Et c'était bien vrai, il ne savait pas.

• 0820

That is just a footnote to that change. That is something you people ought to clean up as a result of the abolition of the ways and means motion discussion.

Let me go next to supply. What you have to remember is that in the bad old days all the estimates were dealt with definitively in a committee of the whole House called the Committee of Supply. There was no limit on the time that could be taken in the Committee of Supply.

It started back in 1956. The Diefenbaker opposition took more and more time. Then, as I said earlier, in the last years of the Diefenbaker government the Liberals got theirs back and they took more and more time on supply. Governments were put on very short rein.

It is interesting to remember that the Diefenbaker government was defeated in February 1963 when it was asking for the eleventh twelfth of the supply for the fiscal year 1962–63 as interim supply. The main estimates had not been dealt with. They had been nibbling away month by month: interim supply, interim supply. Supply business was consuming almost half the time of the House.

Ce n'est là qu'un corollaire de ce changement. C'est un point mineur qu'il conviendrait d'actualiser par suite de l'abolition du débat sur la motion de voies et moyens.

Voyons ensuite le budget. Il ne faut pas oublier que jadis toutes les prévisions budgétaires devaient être adoptées par un Comité plénier de la Chambre qui s'appelait le Comité des subsides. Il n'y avait aucune limite de temps sur la durée des délibérations du Comité des subsides.

Cela a commencé en 1956. L'opposition Diefenbaker a commencé à faire traîner l'adoption de plus en plus. Puis, comme je l'ai dit tout à l'heure, pendant les dernières années du gouvernement Diefenbaker, les libéraux ont pris leur revanche, ont fait traîner les choses de plus en plus. Les gouvernements n'avaient presque plus de marge de manoeuvre.

Il est intéressant de noter que le gouvernement Diefenbaker a été mis en minorité en février 1963 lorsqu'il a demandé la 11e des 12 tranches de subsides pour l'exercice 1962–1963, à titre de subsides intérimaires. Le budget principal n'avait pas été encore voté. Il demandait donc les crédits mois par mois: subsides intérimaires, subsides intérimaires. Les travaux des subsides consommaient alors presque la moitié du temps de la Chambre.

[*Texte*]

The Liberals agreed, the New Democrats agreed, and the Stanfield Conservatives agreed—not the Diefenbaker Conservatives—that had to be changed. What we did was really to follow the British model. I think the British made their change in 1902. The estimates are sent out to committees and there is a process by which so many days are allotted to the opposition in the House and then you have the three supply guillotines.

I submit to you that for the major problem we were confronting, our remedy was good. It got over the time problem, which meant supply business was eating up the year. Supply estimates were being dealt with when the money had been spent six to eight months earlier. We were dealing with historic documents rather than prospective documents.

I think it is fair to say, from what I hear—far be it for a mere senator to criticize members of the House of Commons, but I hear—members of the House of Commons, for the most part, don't do their work in the committees on supply business. But you can correct me on that.

Third, remember that every bill in those days had to be paraded through a committee of the House of Commons; a committee. The committee stage was in the Chamber. It was competing with the supply business. Every bill. Even bills that had been sent out to standing committees had to come back and go through a committee of the whole House.

Well, you know what was done. We decided most bills would go to the standing committees. We considered the possibility of legislative committees but decided that given the size of the Canadian House, that would not work out satisfactorily. We felt bills should go to the standing committees, which were composed of members who were likely to be cognizant of the real issues involved in the bills.

I know governments don't like that. They don't like, for example, bills that deal with agriculture to be dealt with by private members who know something about agriculture. It means the bureaucrats get criticized.

It is not just the agriculture people.

• 0825

From what I hear, that has been a very good change. You might not think that bills are very well examined, and you may be correct, but I assure you that they're done infinitely better than they were in the old days.

Remember that when you did it all in one place, about half a dozen members did all of the work. Erik Nielsen, for example, was on his feet one-sixth of the time, and then there were certain others. They did it on supply, on bills... I'm not criticizing them, but it was very boring for a lot of the other members in opposition. By spreading the work out, more and more members became involved, or at least had an opportunity to become involved. Then there was the possibility of bringing in witnesses, which was virtually excluded. I can't think of a single bill that was dealt with in a committee of the whole House in which the committee heard witnesses, other than indirectly through the minister.

[*Traduction*]

Les Libéraux, les Néo-démocrates et les Conservateurs de Stanfield étaient d'accord—mais pas les Conservateurs de Diefenbaker—pour dire que cela devait changer. Nous ne faisions que suivre en cela le modèle britannique qui avait déjà apporté ce changement en 1902. Les prévisions budgétaires sont envoyées devant les comités et il y a un processus qui alloue un nombre donné de jours à l'opposition à la Chambre, suivi des trois guillotines budgétaires.

J'estime que le remède était bon pour le problème majeur que nous connaissions. Nous avons surmonté le problème de temps, qui faisait que les affaires budgétaires nous occupaient à longueur d'année. Le budget des dépenses était adopté alors que l'argent avait été dépensé depuis six à huit mois. Nous étions confrontés à des documents historiques au lieu de documents prospectifs.

Je pense qu'il est juste de dire, d'après ce que j'entends—loin de moi, simple sénateur, l'idée de critiquer des députés, mais j'entends dire que les députés, pour la plupart, ne font pas leur travail dans les comités au sujet des prévisions budgétaires. Mais je me trompe peut-être.

Troisièmement, n'oubliez pas qu'à l'époque chaque projet de loi devait passer par un comité de la Chambre. L'étape de comité se passait à la Chambre. Les projets de loi concurrençaient les travaux des subsides. Chaque projet de loi. Même les projets de loi qui avaient été étudiés par un comité permanent devaient revenir et passer par un Comité plénier.

Vous savez quel changement nous avons apporté à cela. Nous avons décidé que la plupart des projets de loi iraient devant les comités permanents. Nous avions envisagé la possibilité de créer des comités législatifs mais nous avons décidé que, vu la taille de la Chambre canadienne, cela ne donnerait pas des résultats satisfaisants. Nous jugions que les projets de loi devaient être examinés par les comités permanents, composés de membres susceptibles d'être bien au courant des questions soulevées.

Je sais que les gouvernements n'aiment guère cela. Ils n'aiment pas, par exemple, que les projets de loi traitant de l'agriculture soient examinés par des députés qui connaissent l'agriculture. En effet, ces derniers sont portés alors à critiquer les bureaucrates.

Cela ne vaut pas que pour l'agriculture.

D'après ce que j'entends, cela a été un très bon changement. Vous trouvez peut-être que les projets de loi ne sont pas examinés de très près, et vous avez sans doute raison, mais je peux vous assurer qu'ils le sont infiniment mieux que par le passé.

N'oubliez pas que lorsqu'ils étaient tous étudiés en Comité plénier, une demi-douzaine de députés faisaient tout le travail. Erik Nielsen, par exemple, accaparait à lui seul un sixième du temps de parole, et il y en avait quelques autres comme lui. Ils intervenaient sur les questions budgétaires, les projets de loi... Je ne les critique pas, mais c'était très ennuyant pour tous les autres députés de l'opposition. En répartissant davantage le travail, de plus en plus de députés ont pu participer, ou du moins avaient l'occasion d'intervenir. On a gagné aussi la possibilité de convoquer des témoins, ce qui était pratiquement exclu auparavant. Je ne me souviens d'aucun projet de loi étudié en Comité plénier de la Chambre pour lequel on ait entendu des témoins, sinon indirectement par l'intermédiaire du ministre.

[*Text*]

Finally, there is the matter of time appropriation. Time appropriation is an interesting story, because if you were going to send most bills out of the House, then from the government's viewpoint you had to have a means of retrieving them. Otherwise, you ran into the problem they have in Washington, that a committee gets a bill and pigeon-holes it and you then have to get a special motion of the House of Representatives or of the Senate to retrieve it. The chairman becomes a power in the land, saying that his committee will not report the bill until he gets his new. . .whatever—an army base, perhaps. From the government viewpoint, that problem had to be resolved.

The second problem that had to be resolved was to put some sort of container around the report stage. The old closure rule would not operate with, let's say, 15 proposed amendments at the report stage. You'd have to invoke closure 15 times.

So, from the government's viewpoint, the allocation of time rule was very much tied in with the reform of the legislative process. The New Democratic Party, for the most part, liked the idea of time apportionment. Mr. Baldwin, Mr. Stanfield, Mr. Fairweather and all of those people liked the idea. The Diefenbaker wing of the Progressive Conservative Party thought that what we were doing was just terrible.

Far be it from a supporter of the opposition to say that the time-allocation rule has been good, but, frankly, between ourselves, I think it has. It's fair to say that when a House has had a reasonable opportunity to deal with a measure, then the House should vote. I know that oppositions always cry that it's the end of a thousand years of liberty and democracy, but, still, the people's business has to be done.

So I think that, generally speaking, those changes were good. The one area in which our expectations were quite badly disappointed was in regard to the supply business. From what I hear, the members of the House of Commons have not taken advantage of the opportunity that is afforded them by having the estimates in the committees.

Thank you very much.

Mr. Paré: Thank you very much, Senator Stewart, for reminding us of how parliamentary work was performed in the sixties. You mentioned time appropriation, and you were just covering the time you were allowed. You were using all of your time.

The second speaker is Mr. Peter Dobell. Peter was born in Montreal and studied at the University of Toronto and Oxford University. From 1952 to 1968 he was a member of the Department of External Affairs, where he divided his time between Ottawa and Czechoslovakia between 1954 and 1957 and was at the United Nations between 1960 and 1965.

• 0830

Since 1968 he has been the founder and director of the Parliamentary Centre, a private, non-profit corporation that assists members of Parliament in various fields.

In 1971 he founded the Centre for Legislative Exchange, which runs a program under which members of the Canadian Parliament and the United States Congress make short visits to study specific topics with officials and experts in the other country.

[*Translation*]

Enfin, il y a la question de l'attribution de temps. C'est une procédure intéressante car, du point de vue du gouvernement, s'il veut envoyer des projets de loi en Comité restreint, alors il doit avoir un moyen de les récupérer. Sinon, on risque de buter sur le même problème qu'à Washington, où un comité peut laisser dormir un projet de loi sur une étagère, si bien qu'il faut une motion spéciale de la Chambre des représentants ou du Sénat pour le récupérer. Le président du comité devient alors un personnage clé, qui a le pouvoir de refuser de renvoyer un projet de loi jusqu'à ce qu'il obtienne satisfaction sur un autre point, comme peut-être l'installation d'une nouvelle base militaire dans sa circonscription. Il fallait au gouvernement un moyen de régler ce problème.

Le deuxième problème à résoudre était de circonscrire d'une façon ou d'une autre l'étape du rapport. L'ancienne règle de clôture ne pouvait pas fonctionner avec, disons, 15 amendements au stade du rapport. Il aurait fallu invoquer la clôture 15 fois d'affilée.

Donc, du point de vue du gouvernement, la règle d'attribution de temps était étroitement liée à la réforme du processus législatif. Le nouveau Parti démocratique, dans l'ensemble, était en faveur de cette idée. M. Baldwin, M. Stanfield, M. Fairweather, toutes ces personnalités y étaient favorables. Mais l'aile Diefenbaker du Parti progressiste conservateur trouvait que cette idée était détestable.

Cela peut surprendre de la part d'un membre de l'opposition, mais franchement, entre nous, je pense que la règle d'attribution de temps est une bonne chose. En effet, une fois que les députés ont eu une possibilité raisonnable de débattre d'une mesure, il appartient à la Chambre de voter. Je sais que l'opposition va toujours se lamenter et dire que c'est la fin de mille années de liberté et de démocratie, mais il faut bien que le gouvernement puisse gouverner.

Je pense donc que, dans l'ensemble, ces changements ont été bons. Le domaine dans lequel nos espoirs ont été profondément déçus c'est celui des questions budgétaires. D'après ce que j'entends dire, les députés n'ont guère tiré parti de la possibilité d'examiner le budget en comité.

Je vous remercie de votre attention.

M. Paré: Merci beaucoup, sénateur Stewart, de nous avoir rappelé les modalités du travail parlementaire dans les années 1960. Vous avez parlé d'attribution de temps, et vous avez respecté celui qui vous était alloué. Vous avez précisément utilisé le temps imparti.

Le deuxième conférencier est M. Peter Dobell. Peter est né à Montréal et a étudié à l'Université de Toronto et à l'Université d'Oxford. De 1952 à 1968, il a travaillé au ministère des Affaires extérieures, partageant son temps entre Ottawa et la Tchécoslovaquie, entre 1954 et 1957, et il a été affecté aux Nations Unies de 1960 à 1965.

Depuis 1968, il est directeur du Centre parlementaire, une société privée à but non lucratif qui apporte un appui aux parlementaires sous diverses formes et dont il a été le fondateur.

En 1971, il a fondé le Centre d'échanges interparlementaires, qui organise des visites d'études réciproques de parlementaires canadiens et américains, où les intéressés peuvent s'entretenir avec des fonctionnaires et des experts de l'autre pays.

[*Texte*]

Also, in 1971 Peter assisted in forming the Institute for Research on Public Policy. In 1978 he launched the magazine, *Parliamentary Government/Gouvernement parlementaire*, a quarterly devoted to comment on developments in Canadian legislatures.

In 1986 he established the Parliament, Business and Labour Trust, which organizes visits for short periods of time by members of Parliament to large corporations and trade unions.

Ladies and gentlemen, I present Mr. Peter Dobell.

Mr. Peter Dobell (Director, Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade): Good morning.

While reflecting on Michael Weir's introductory comments, I noted the entry of Erik Spicer and I thought to myself "There's another 40 years of experience with Parliament coming into the room. I hope we will hear from him."

It has been suggested that I focus on the changes in the way committees have worked over the past 10 or 15 years, and Camille will concentrate on the House of Commons. I think that's a reasonable division of responsibility.

Senator Stewart has ably, and with a great deal of personal experience, commented on the major changes that were introduced around 1968. I share his perception that for the standing committees it was largely successful. For supply, it was and has been a disaster.

In spite of that success, I can hardly remember a time in the 25 years I have been working around the Hill when members were really satisfied with the way committees were working. There were periods of satisfaction but there has been a constant buzz of dissatisfaction. This started to build in the 1970s and came to a head after the election of 1980.

Two developments, I think, led to the changes that occurred in the early years of that decade. First of all, right after the 1980 election the Liberal government experimented with task forces—initially five and then a few more that followed.

Instead of large committees—and you will remember that previously committees had as many as 30 members—these task forces were set up with usually seven members with a limited mandate on a specific theme. They were given major areas of current concern, such as aid policy, disabilities, and fiscal transfers.

Using the rule changes of 1968, there had in the past been occasional special orders that led to committees having interesting tasks. There was tax reform in 1970, constitutional reform in 1972, immigration policy in 1975, and constitutional reform in 1978.

However, there was this burst of activity after 1980. If one is being honest, what drove that was the fact that the Liberals came back with a number of talented people for whom there was no room in cabinet and they were anxious to give them challenges. I am thinking of people like David Smith, Herb Breau, and Tom Lefebvre.

[*Traduction*]

Par ailleurs, Peter a contribué en 1971 à la création de l'Institut de recherches politiques. Il a lancé en 1978 la revue *Parliamentary Government/Gouvernement parlementaire*, une publication trimestrielle traitant de l'actualité dans les assemblées législatives canadiennes.

En 1986, il a créé le Fonds pour le Parlement, le monde du travail et des affaires, lequel organise deux courtes visites de parlementaires au siège de grandes sociétés et de syndicats.

Mesdames et messieurs, voici M. Peter Dobell.

M. Peter Dobell (directeur, Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur): Bonjour.

Tout en écoutant les mots d'introduction de Michael Weir, j'ai vu entrer Erik Spicer dans la salle et je me suis dit: «Voilà quelqu'un qui personnifie 40 années d'expérience parlementaire. J'espère qu'il prendra la parole».

On m'a demandé de parler principalement de l'évolution intervenue dans le travail des comités parlementaires au cours des 10 ou 15 dernières années et Camille concentrera son exposé sur la Chambre des communes. Je pense que c'est un partage raisonnable des responsabilités.

Le sénateur Stewart nous a parlé de façon érudite, du haut de sa grande expérience personnelle, des changements majeurs introduits aux alentours de 1968. Je pense comme lui que cette réforme a été positive pour les comités permanents. Pour ce qui est de l'examen des prévisions budgétaires, cela a été en revanche un désastre.

Néanmoins, je ne me souviens presque d'aucun moment pendant les 25 années que j'ai passées sur la Colline où les députés aient été réellement satisfaits du fonctionnement des comités. Il y a eu quelques périodes de satisfaction, mais les récriminations étaient presque incessantes. Le mécontentement est allé en s'amplifiant dans les années 1970 pour éclater après l'élection de 1980.

Deux facteurs, je pense, ont amené les changements intervenus dans les premières années de cette décennie. Premièrement, juste après l'élection de 1980, le gouvernement libéral a expérimenté les groupes de travail—cinq à l'origine, puis quelques autres par la suite.

Au lieu de gros comités—et vous vous souviendrez qu'auparavant les comités comptaient jusqu'à 30 membres—ces groupes de travail étaient composés habituellement de sept membres et avaient un mandat limité, l'étude d'un thème spécifique. Ces thèmes étaient des sujets d'actualité, telle que la politique d'aide, les personnes handicapées ou les paiements de transfert.

Depuis les modifications apportées en 1968, il y avait déjà eu à l'occasion des mandats spéciaux qui confiaient des tâches intéressantes à des comités. Il y a eu la réforme fiscale en 1970, la réforme constitutionnelle en 1972, la politique d'immigration en 1975 et la réforme constitutionnelle de nouveau en 1978.

Mais après 1980, il y a eu une véritable profusion d'activités. Pour parler franchement, ce qui l'a motivée c'est que les Libéraux ont été réélus avec bon nombre de députés très compétents, pour lesquels il n'y avait pas de place au Cabinet et à qui il fallait offrir des tâches intéressantes. Je pense à des gens comme David Smith, Herb Breau et Tom Lefebvre.

[*Text*]

The experiment proved to be enormously successful. Everyone who participated in it felt they had had perhaps the most rewarding experience of their time in Parliament to date. So the experiment continued, with members pressing for orders of reference. There was a committee on Indian self-government. There was a joint committee on Senate reform, another one on alternative energy sources.

[*Translation*]

Cette expérience s'est avérée énormément fructueuse. Tous ceux qui ont participé trouvaient que c'était là l'expérience la plus enrichissante de leur vie parlementaire jusqu'alors. On a donc poursuivi dans ce sens, les députés faisant pression pour obtenir des mandats. Il y a eu un comité sur l'autonomie des autochtones. Il y a eu le Comité mixte sur la réforme du Sénat, un autre sur les sources d'énergie de substitution.

• 0835

At the same time, some committees were using the estimates as a device for getting at substance. The member who did this most successfully was Keith Penner. He undertook an inquiry about the Northwest Territories Power Commission, which provides electricity to the Northwest Territories, under the estimates. But it was clearly an inquiry on substance. It was not surprising they used this device, because the estimates were referred and the committees could meet without having to have the approval from the House and in effect from the responsible minister. It was a practice that had been developed within the British Parliament. It was a form of diversion the government recognized could be extended.

Parallèlement, certains comités utilisaient les prévisions budgétaires comme moyen de débattre de questions de fond. Keith Penner était le député qui y parvenait le mieux. Il a mené une enquête sur la Commission d'énergie des Territoires du Nord-Ouest, qui fournit l'électricité aux Territoires du Nord-Ouest, mais c'était clairement une enquête sur le fond. Il n'est pas surprenant que l'on ait utilisé ce procédé, car les comités étant saisis des prévisions budgétaires, pouvaient se réunir sans demander l'autorisation de la Chambre, c'est-à-dire du ministre responsable. C'était là une pratique qui avait été instaurée au Parlement britannique. C'était une forme de diversion dont le gouvernement reconnaissait qu'elle pouvait être élargie.

By the early 1980s there were moves to change significantly the way standing committees operated. There were really three bursts of reform: a modest one in 1982, a more substantial one in 1983, and a follow-up in 1985. The two principal names associated with these reforms were the chairmen of the committees that were involved, Tom Lefebvre and Jim McGrath. I won't take time to go into the details, but I will try to identify what I regard as the main elements of the reforms that they advocated and that were accepted by Parliament.

Dans les premières années de la décennie 1980, on a entrepris de modifier sensiblement la manière dont fonctionnaient les comités permanents. Il y a eu trois trains de mesure: une réforme modeste en 1982, une autre plus importante en 1983, et des modifications corrélatives en 1985. Les deux grands noms associés à ces réformes étaient les présidents des comités concernés, Tom Lefebvre et Jim McGrath. Je n'ai pas le temps d'entrer dans les détails, mais je vais essayer d'isoler les éléments principaux des modifications qu'ils ont préconisées et qui ont été acceptées par le Parlement.

First of all, standing committees should be free to decide to hold hearings at any time, no longer requiring orders of reference.

Premièrement, les comités permanents devaient être libres de tenir des audiences quand ils voulaient, sans avoir besoin d'un ordre de renvoi.

Second, committees would be reduced in size, normally to somewhere between 7 and 11, with some as high as 14, I believe.

Deuxièmement, les comités verraient leur taille réduite, pour se composer normalement de sept à onze membres, avec parfois un maximum de 14, si je me souviens bien.

Thirdly, these committees should broadly mirror the government departments of the day.

Troisièmement, ces comités refléteraient assez étroitement les attributions des ministères de l'époque.

Fourthly, committees would be entitled to have staff, normally from the Research Branch, but they were able to hire if they wished.

Quatrièmement, les comités disposeraient d'un personnel provenant normalement de la Direction de la recherche, mais seraient libres aussi d'en engager, s'ils le souhaitaient.

Committees would have budgets. These budgets would be approved, with some complications, by the liaison committee.

Les comités disposeraient de budgets. Ces budgets seraient approuvés, selon une procédure assez complexe, par le comité de liaison.

Legislative committees, using the British model, which had been rejected in 1968, as John Stewart mentioned, would be established, with chairs selected from a panel of members from all parties.

Des comités législatifs, copiés sur le modèle britannique et dont le principe avait été rejeté en 1968, comme John Stewart l'a mentionné, seraient créés, leurs présidents étant choisis sur une liste comprenant des membres de tous les partis.

Finally, committees could ask the government—in effect require the government—to provide a response after a time.

Enfin, les comités pourraient demander au gouvernement—dans la pratique exiger du gouvernement—une réponse à leurs rapports dans un certain délai.

[*Texte*]

How have these reforms worked out? Well, I think it is fair to say committee members have been disappointed, with rare exceptions. That is because committees have been unable, in most cases, to show the constructive independence they had hoped for. Either there has been too strong a control from government, or when the committees have shown independence, their work has been largely ignored.

A second problem has been that with the creation of as many committees, members have become too busy. They have been running constantly and are rarely able to concentrate their efforts, with most members on at least two committees.

More seriously, government departments and ministers are not perceived by members to have taken committee reports seriously. It is particularly instructive to look at the responses from government departments. They are rarely very substantive, and in some instances they even say, "We're sorry. We didn't have enough time to arrive at a conclusion".

[*Traduction*]

Quel a été le résultat de ces réformes? Je pense pouvoir dire que les membres des comités ont été déçus, à de rares exceptions près. C'est dû au fait que les comités n'ont pas su, dans la plupart des cas, faire preuve de l'indépendance constructive que l'on espérait. Soit le gouvernement exerçait un contrôle trop serré sur eux soit, lorsque les comités faisaient preuve d'indépendance, leurs recommandations sont restées largement ignorées.

Deuxième problème: La multiplication de ces comités a fait que les députés ont été surchargés de travail. Ils devaient courir constamment d'une réunion à l'autre, sans pouvoir concentrer leurs efforts, la plupart des députés siégeant dans au moins deux comités.

Ce qui est plus grave, les ministères et les ministres ne sont pas perçus par les membres des comités comme prenant très au sérieux leurs rapports. Cela ressort nettement des réponses données par les ministères. Elles sont rarement très fouillées et, dans certains cas, les ministères se contentent même de dire: «désolés, nous n'avons pas eu le temps de dégager des conclusions.»

• 0840

Finally, in many instances legislative committees were seen as taking away the substance from standing committees that had developed the expertise.

Now let me look at each of these complaints and trace briefly what has happened as a result of them and why they have occurred.

First, why has the disappointment of members happened?

Enfin, dans bien des cas, il était reproché aux comités législatifs de se détourner des connaissances spécialisées acquises par les comités permanents.

Je vais maintenant passer en revue ces doléances, pour voir ce qui les motive et ce qui en a été fait.

Premièrement, qu'est-ce qui a motivé cette déception des membres?

The first thing is that the McGrath committee used a model that was misleading. Their expectations were too great. They were looking at the U.S. system and, although they recognized that there were differences, they aspired to the kinds of powers that American committees exercise. It is impossible that Canadian committees should exercise that kind of power. As Senator Stewart mentioned, in the U.S. Congress the powers of committee chairmen are close to being totally independent. So there is a dispersal of power in the U.S. Congress. We don't have that in the Canadian Parliament. Some people on the government side are afraid that we have gone too far even as it is. But the fact is clear that the model was one that was not realistic.

Illustrative of this fact was that in 1985 it was proposed that parliamentary secretaries be dropped from standing committees, as though this would help to increase their independence. As you know, more recently parliamentary secretaries have returned.

In spite of this, I believe that committees have the potential to do more. If you look over the last two Parliaments, I think most people would agree that there was one conspicuous, consistent success, and that was the finance committee, largely led by Don Blenkarn. Others had bright moments, but there wasn't the consistency that there was with the finance committee.

Why was this? First, Mr. Blenkarn always pursued consensus. He gave to the opposition members an opportunity to influence what the committee was looking at and the way the committee proceeded, and he tried very nobly, very hard, to accommodate the views of opposition members.

Le premier facteur est que le comité McGrath s'était inspiré d'un modèle trompeur. Les attentes étaient trop fortes. On s'était inspiré du système américain et, tout en sachant qu'il y avait des différences, les membres aspiraient au genre de pouvoir dont jouissent les comités américains. Il est impossible que des comités canadiens puissent exercer ce genre de pouvoir. Ainsi que le sénateur Stewart l'a mentionné, au Congrès américain, les présidents de comités sont quasiment indépendants. Il y a donc au Congrès une dispersion du pouvoir. Il n'en est pas de même au Parlement canadien. Dans la partie gouvernementale, d'aucuns craignent même que l'on soit déjà allé trop loin. Il est clair, en tout cas, que le modèle n'était pas réaliste.

En 1985, on a même proposé d'exclure les secrétaires parlementaires des comités permanents, comme si cela allait contribuer à accroître l'indépendance de ces derniers. Comme vous le savez, les secrétaires parlementaires ont récemment fait leur retour dans les comités.

Néanmoins, je pense que les comités ont la possibilité de faire plus. Si vous regardez les deux dernières législatures, on s'accorde généralement à dire que le comité qui s'est fait le plus remarquer, avec le plus de régularité, a été le Comité des finances, longtemps présidé par Don Blenkarn. D'autres comités ont été en vue à certains moments, sans la régularité du Comité des finances.

Quelles en étaient les raisons? Premièrement, M. Blenkarn a toujours recherché le consensus. Il donnait aux députés de l'opposition la possibilité d'influencer les travaux et les conclusions du comité et il a cherché avec beaucoup de noblesse et de persistance à faire place aux vues des députés de l'opposition.

[*Text*]

When the time comes, Michael Cassidy might comment from the inside.

The second thing is that he himself showed a reasonable independence of government. He was careful not to go to extremes, but at the same time he recognized that if he was seen as the toady of the government the respect that he enjoyed among the opposition members would not be there.

This was manifested also in the intelligent and imaginative selection of subjects that the committee might work on.

Finally, as far as that committee was concerned, he managed, and the committee managed, to gain the respect of the Department of Finance. As you know, among many public servants Parliament is seen as a process obstacle, something that has to be a final hurdle. After you've done all of the serious work, you have to get over the hurdle of Parliament. The Department of Finance has been intelligent enough to recognize that it could benefit from the work of a serious group of members, who in the main develop considerable experience. This is not a common perception among government departments.

The conclusion I reach is that it's partly up to members, and especially to chairmen, to use in an intelligent way the powers that committees have. It's not easy, particularly because, unlike the U.S. system, our chairmen don't work their way up through the system. We rotate chairmen. That means experience is lost. With a senator on my right, it's worth mentioning that one of the reasons Senate committees are as effective as they are is that they don't rotate their chairmen. When they have a good chairman, they leave him or her there, even if the government in power changes.

[*Translation*]

Tout à l'heure, Michael Cassidy pourra vous en parler selon la perspective de quelqu'un qui y a siégé.

Deuxièmement, M. Blenkarn lui-même se montrait relativement indépendant du gouvernement. Il veillait à ne pas aller trop loin, mais il reconnaissait en même temps que s'il était perçu comme étant aux ordres du gouvernement, il perdrait le respect dont il jouissait auprès de l'opposition.

Cela se manifestait dans le choix intelligent et créatif des sujets d'étude du comité.

Enfin, il a su, et le comité tout entier a su s'assurer le respect du ministère des Finances. Comme vous le savez, nombre de fonctionnaires perçoivent le Parlement comme un obstacle, comme la dernière haie à franchir, pour mettre à exécution une mesure. Dans leur optique, une fois qu'ils ont fait tout le travail sérieux, il faut franchir l'obstacle du Parlement. Le ministère des Finances a eu l'intelligence de reconnaître qu'il pouvait bénéficier du travail d'un groupe de députés compétents qui ont su accumuler une expérience considérable. Ce n'est pas une perception fréquente dans les ministères.

J'en conclus qu'il incombe en partie aux membres, et particulièrement aux présidents, d'utiliser de façon intelligente les pouvoirs que possèdent les comités. Ce n'est pas facile, en particulier parce que, contrairement au système américain, nos présidents ne font pas leurs classes à l'intérieur du système. Chez nous, il y a une rotation des présidents. Cela signifie que l'expérience se perd. J'ai un sénateur assis à ma droite, et je me dois de mentionner que l'une des raisons pour lesquelles les comités sénatoriaux sont si efficaces, c'est parce qu'ils ne procèdent pas à une rotation des présidents. Lorsqu'ils ont un bon président, ils le laissent en poste, même si le gouvernement au pouvoir change.

• 0945

Secondly, the choice of subject is extremely important and very difficult, but it is critical. I'm persuaded a committee must be careful, if it wishes to be effective, to try to choose subjects the ministry and the minister himself regard as important. There is no point in going off and doing something if the committee regards it as important unless the government also does so, or unless the committee will put enormous pressure into persuading the government it is important.

Finally, the attitude of the minister is important. A minister who has enough confidence in effect to look to a committee for help rather than to try to squelch it obviously makes a big difference.

The second problem is that members are too busy. It's hard to do a good job if you're running from committee to committee. One of the reasons it worked well in the period up to the 1980s was that it was rare for a member to get on a standing committee that was doing some work. It was an honour. You didn't have competing demands on your time. Therefore you worked hard.

As for reports not being taken seriously, there's a contrast with the past. In the past, when a committee received an order of reference from the government, that in itself was a demonstration that the government took the subject seriously, and therefore that their work would be taken seriously.

Deuxièmement, le choix du sujet est extrêmement important et difficile, et c'est un choix critique. Je suis persuadé qu'un comité, s'il veut être influent, doit veiller à choisir des sujets que le ministère et le ministre jugent eux-mêmes importants. Il ne sert à rien de se lancer dans une étude que le comité juge importante si le gouvernement ne partage pas cet avis, à moins que le comité exerce des pressions énormes et parvienne à persuader le gouvernement qu'il est important.

Enfin, l'attitude du ministre compte. Un ministre qui a suffisamment d'assurance pour se tourner vers un comité et lui demander son aide au lieu de l'étouffer, peut évidemment faire une grande différence.

Le deuxième problème est que les députés sont surchargés. Il est difficile de faire un bon travail si vous courez d'un comité à l'autre. L'une des raisons pour lesquelles cela a bien fonctionné dans la période précédant les années 1980 est qu'il était rare pour un député d'être nommé à un comité permanent qui travaillait réellement. C'était un honneur. Les autres tâches n'en souffraient pas. Le député pouvait donc travailler très sérieusement au sein du comité.

Pour ce qui est de l'accueil réservé aux rapports, il y a une différence par rapport au passé. Jadis, lorsqu'un comité recevait un ordre de renvoi du gouvernement, c'était en soi la manifestation que le gouvernement prenait le sujet au sérieux, et donc qu'il prendrait au sérieux le travail du comité.

[*Texte*]

So I come back to the point that if committees decide to choose their subjects, they must be careful to select them carefully.

Then there's the problem of legislative committees being in competition. You will remember the finance committee and the transport committee successfully contested this fact, arguing that they had the experts. It is significant that this device has been largely abandoned.

Finally, nothing has been done about estimates. What has happened is that members have demonstrated the system is no good by spending no time on it.

Finally, my lessons for Parliament. I'm not going to go into recent reforms, because they will come in your next session, other than to say I think they're pointing in the right direction.

If committees are to be productive and satisfying, certain conditions have to be met. Committees have to be working, as I said, on issues the government takes seriously and is looking for advice on; and they can be found.

Secondly, by and large, members should serve on one major committee.

Thirdly, government should take committees seriously and look for the kind of help I'm persuaded a group of members who have the opportunity to work can give to help to improve legislation. This requires attitude changes on the part of ministers and some senior public servants. But it also requires that committees organize themselves productively and use their time effectively.

My major concern at this point, given the types of reforms the government has agreed to and the opposition has accepted, particularly reforms leading to legislation going to committees after first reading, is this. Will members of Parliament be able to organize themselves effectively to take advantage of the opportunities they have?

Mr. Paré: Peter, thank you for having covered the reforms of the beginning of the 1980s and the issues that arose from these reforms.

[*Traduction*]

Je reviens donc à la nécessité pour les comités de choisir soigneusement leurs sujets d'étude.

Ensuite, il y a le problème de la concurrence des comités législatifs. Vous vous souviendrez lorsque le comité des finances et le comité des transports ont contesté avec succès le renvoi des projets de loi à un comité législatif, faisant valoir qu'ils possédaient les experts. Il est notable que ce mécanisme des comités législatifs ait été abandonné.

Enfin, rien n'a été fait au sujet des prévisions budgétaires. Ce qui est arrivé, c'est que les députés ont fait la démonstration que le système n'est pas bon en refusant de lui consacrer du temps.

Pour conclure, les leçons que je tire pour le Parlement. Je ne vais pas aborder les réformes récentes, car vous en traiterez dans votre prochaine session, sinon pour dire que je considère qu'elles vont dans la bonne direction.

Si l'on veut que les comités soient productifs et satisfaisants, certaines conditions doivent être remplies. Comme je l'ai dit, les comités doivent travailler sur des sujets que le gouvernement prend au sérieux et sur lesquels il recherche des avis; ces sujets existent.

Deuxièmement, dans l'ensemble, les députés ne devraient siéger que sur un seul comité d'importance.

Troisièmement, le gouvernement devrait prendre au sérieux les comités et rechercher l'apport que, j'en suis persuadé, un groupe de députés ayant la possibilité de travailler peut fournir pour améliorer un projet de loi. Cela exige un changement d'attitude de la part des ministres et de certains hauts fonctionnaires. Cela exige également que les comités s'organisent de façon productive et utilisent efficacement leur temps.

Ma principale préoccupation, au stade actuel, étant donné les réformes que le gouvernement et l'opposition ont acceptées, particulièrement le renvoi aux comités des projets de loi après la première lecture, est la suivante. Les députés sauront-ils s'organiser efficacement pour tirer parti des possibilités dont ils jouissent?

M. Paré: Merci, Peter, d'avoir couvert les réformes du début des années 1980 et les enjeux qui en découlent.

• 0850

Notre troisième conférencier est M. Camille Montpetit. Il est originaire d'Orléans, en Ontario. Il a obtenu, à l'Université d'Ottawa, un baccalauréat ès arts en 1966 et un baccalauréat en sciences sociales avec spécialisation en sciences politiques en 1968.

Il a débuté à la Chambre des communes en 1968, où il a oeuvré au Service des comptes rendus des comités à titre d'adjoint à la rédaction et chef de la section de la transcription jusqu'en 1975. Il devient alors greffier à la procédure à la Direction des comités, où il occupe le poste de greffier de divers comités. En 1981, il passe à la Direction des journaux et occupe le poste de greffier à la procédure au niveau supérieur et de greffier des pétitions jusqu'en mai 1983. En juin de la même année, il est nommé greffier principal adjoint. Il demeure à la Direction des journaux jusqu'en septembre 1984 et passe ensuite à la Direction des recherches pour le Bureau. En 1986, il est nommé greffier principal et greffier au Bureau et, en 1987, il

Our third panelist is Mr. Camille Montpetit. He is from Orleans, in Ontario. He obtained, from the University of Ottawa, a B.A in arts in 1966 and a B.A. in social sciences with specialization in political science in 1968.

He began his career with the House of Commons in 1968, where he worked for the Committee Reporting Service as editing assistant and as transcription manager until 1975. He then took on the position of procedural clerk at the Committees Branch, and was the clerk of various committees. In 1981, he moved on to the Journals Branch, where he held the position of senior procedural clerk and Clerk of Petitions up until May 1983. In June of the same year, he was appointed Deputy Principal Clerk. He remained in the Journals Branch until September 1984, when he left for the Research Branch of the office. In 1986, he was appointed Principal Clerk and Clerk of the Office and, in 1987, he became Director of the Journals

[*Text*]

devient directeur à la Direction des journaux et assume la responsabilité additionnelle du Bureau des affaires émanant des députés en 1989. Puis, en 1991, il devient le directeur du Service de la séance, responsable de la Direction des journaux, du Bureau des affaires émanant des députés et du Bureau des projets de loi d'intérêt public. Il est nommé greffier adjoint au Service de la procédure en 1994.

Mesdames et messieurs, M. Camille Montpetit.

M. Camille Montpetit (greffier adjoint, Service de la procédure, Chambre des communes): Merci, Richard.

Après ce que M. Dobell vient de vous dire, je veux couvrir brièvement dans ma présentation les principales phases de changement qu'on a connues à la Chambre dans les années 1970, mais principalement dans les années 1980. Je voudrais en profiter pour glisser un petit mot sur le rôle que le greffier et ses experts en procédure ont joué dans ces phases. À la toute fin, je me permettrai de faire quelques petites réflexions et peut-être de poser des questions théoriques sur la difficulté qu'éprouve la Chambre à abandonner le passé dans tout le processus de changement auquel on fait face. Je parle de réflexions et de questions théoriques parce que, dans mon poste, c'est tout ce que je peux me permettre.

Ce qui a surtout caractérisé la fin des années 1970, c'est l'arrivée de la télédiffusion à l'intérieur de la Chambre des communes. Cela s'est fait dans les années 1976–1978, par le biais de deux comités spéciaux qui étaient à l'époque présidés par le Président de la Chambre lui-même. L'expérience de la télévision à la Chambre des communes démontre que c'était nécessaire. C'est aujourd'hui indispensable.

Dans les années 1980, le point déclencheur des réformes ou des discussions sur les changements dans le processus qui a commencé au début des années 1980 a été l'épisode des cloches de 1982. Depuis, on ne finit plus de procéder à des changements. Les commentaires du sénateur Stewart semblent indiquer que, politiquement, on a de la difficulté parce que le Règlement ne marche pas.

De 1982 à 1983, il y a eu l'époque Lefebvre. Le Comité Lefebvre, qui a été créé à la suite de l'épisode des cloches de mars 1982, a permis d'amorcer une série de changements qui ont eu lieu sous Lefebvre et qui se sont poursuivis par la suite sous McGrath et d'autres.

• 0855

Si vous vous souvenez bien, le Comité Lefebvre avait réussi à faire adopter par la Chambre ce qui était devenu nécessaire et même essentiel, c'est-à-dire une meilleure façon de gérer le temps de la Chambre. Le sénateur Stewart disait tout à l'heure: Malheureusement, il n'y a que 24 heures par jour et 365 jours par année, et il y a à la Chambre une quantité de plus en plus énorme de travaux et de projets de loi très compliqués.

À cette époque, on s'est attaqué à moderniser un peu la façon d'utiliser le temps de la Chambre. Cela a eu comme résultat le calendrier parlementaire, que l'on conserve toujours aujourd'hui, et l'élimination des séances très longues le soir, afin de siéger un peu plus tôt le matin et de rationaliser un peu plus l'utilisation de ce temps.

[*Translation*]

Branch and in 1989 he took on the additional responsibility of heading the Private Members Business Office. In 1991, he became Director of House Proceedings responsible for the Journals Branch, the Private Members Business Office and the Public Bills Office. In 1994, he was appointed Clerk Assistant for House Proceedings.

Ladies and gentlemen, please welcome Mr. Camille Montpetit.

Mr. Camille Montpetit (Clerk Assistant, Procedural Services, House of Commons): Thank you, Richard.

Following what Mr. Dobell has said, I will briefly cover in my presentation the main phases of change that the House experienced in the 1970s but especially in the 1980s. I would like to take advantage of this opportunity to slip in a few words on the role the clerk and the procedural experts played throughout these phases. I will conclude by sharing a few thoughts and perhaps asking a few theoretical questions on the difficulty the House is having in abandoning the past in the whole process of change we are now faced with. If I talk of thoughts and theoretical questions, it is because, in my position, it is all I'm entitled to do.

What really characterized the end of the 1970s was the arrival within the House of Commons of television cameras. The change came about in 1976–78 with two special committees that where at the time chaired by the Speaker of the House himself. Our experience with television in the House of Commons shows that this change was necessary. These television broadcast have since become indispensable.

It was the bell-ringing episode in 1982 that triggered the reforms or the discussions on change that came about in the 1980s. Since then, the changes have been never ending. Senator Stewart's comments would seem to indicate that, politically, there are difficulties because Standing Orders are simply not working.

From 1982 to 1983, there was the Lefebvre era. The Lefebvre Committee, that was created following the bell-ringing episode of March 1982, paved the way for a series of changes that took place under Lefebvre and that continued on under McGrath and others.

If you remember, the Lefebvre Committee managed to have the House adopt what had become necessary and indeed essential, namely a better way of managing the House's time. As Senator Stewart stated earlier: Unfortunately, there are only 24 hours in a day and 365 days in a year, and the House is having to carry out more and more work and deal with more and more very complex bills.

At the time, the goal was to modernize the way in which the House's time was being used. The measures taken resulted in the parliamentary calendar as we still know it today and in the elimination of the lengthy evening sittings, in order to sit earlier in the morning and to make more rational use of the time available.

[*Texte*]

Parce qu'on voulait rationaliser l'utilisation du temps, on a réussi à réduire davantage le temps des débats; on a limité les discours, de façon générale, à 20 minutes au lieu de 40 minutes. On a expérimenté quelque chose qui, je pense, s'est avéré un grand succès avec la période de questions et observations qui suit les discours de 20 minutes. Cela avait été suggéré par Lefebvre.

M. Dobell a couvert ce qui était arrivé aux comités à l'époque. Lefebvre a conduit à McGrath. McGrath a apporté une série de changements au Règlement qui sont entrés en vigueur en février 1986. Les réformes principales ont été d'abord le processus d'élection du Président afin de rendre le Président plus impartial face à la Chambre. En plus de la création des comités législatifs, qui viennent de Lefebvre, on a adopté une meilleure façon de procéder à l'étude des affaires émanant des députés. Le système que l'on connaît aujourd'hui a commencé avec McGrath.

Avec McGrath, on voulait à ce moment-là rendre plus efficace chaque étape ou chaque stade des procédures de la Chambre, que ce soit l'étude des projets de loi en comité ou bien la gestion des affaires émanant des députés.

L'autre étape de changement est survenue avec le problème du projet de loi C-22, *The Patent Act*, en 1986. Il y avait eu une impasse majeure à la Chambre. À l'époque, on utilisait surtout la période des affaires courantes pour essayer de retarder l'étude des projets de loi controversés qui venaient du gouvernement. Cette impasse vis-à-vis du projet de loi C-22 a forcé la Chambre, par l'entremise du Président de l'époque, à réviser un peu son Règlement pour améliorer la façon de procéder à ses travaux et surtout rendre les affaires courantes plus efficaces et accélérer l'étape des ordres du gouvernement ou l'accès aux ordres du gouvernement.

Après avoir essayé de rendre plus efficace la gestion du temps à la Chambre, on a commencé à penser à une façon d'accélérer les travaux. On ne voulait plus augmenter le temps, mais on voulait accélérer les travaux. Je pense que cette mentalité existe encore aujourd'hui: quand on a beaucoup de choses à faire—vous me pardonnerez l'expression, mais c'est toujours celle que j'utilise avec mes services—, il faut que la saucisse sorte. Il ne faut jamais se demander comment la saucisse est faite. On se ferme les yeux et on la mange.

• 0900

Donc, on a voulu trouver des façons d'accélérer les débats et l'adoption des travaux. Cela s'est poursuivi en 1991, avec les changements d'avril 1991, mais d'une autre façon. On a voulu rendre le calendrier parlementaire encore plus efficace pour les députés, parce qu'on s'apercevait de plus en plus que le temps à la Chambre ou à Ottawa accaparait les députés à un point tel qu'ils ne pouvaient pas se concentrer sur leurs autres travaux.

C'est à ce moment-là qu'on a modifié le calendrier de manière à avoir trois semaines de travaux et une semaine de relâche par mois, mais on a quand même changé des règlements pour accélérer les travaux. Ces changements n'ont pas fait l'unanimité. Ils ont été adoptés après des débats assez forts et parfois même agressifs.

[*Traduction*]

Because the aim was to rationalize the use of time, debates' time was reduced; speeches were limited to 20 minutes instead of 40. We experimented with something that I believe was a great success with the question and observation period following 20 minute speeches. This had been one of Lefebvre's suggestions.

Mr. Dobell covered what happened with committees at the time. Lefebvre led to McGrath. McGrath made a series of changes to the Standing Orders, changes which came into effect in February 1986. One of the major reforms was the process for electing a speaker in order that the speaker be more impartial. Along with the establishment of legislative committees—another of Lefebvre's ideas—provisions were made for a better way of dealing with private members' business. The system as we know it today began with McGrath.

Under McGrath, the idea was to make more efficient each step or stage in the House's procedures, be it the study of bills in committee or the management of private members' business.

The next reform stage came about with the problem of Bill C-22, *The Patent Act*, in 1986. The House was at deadlock. At the time, routine proceedings were mainly being used to try to stall the study of controversial bills brought forward by the government. The impasse concerning Bill C-22 forced the House, through the Speaker at that time, to revise its Standing Orders to a certain extent in order to improve the conduct of its daily routine of business and more particularly to insure a more efficient carrying out of the daily routine of business and to speed up the government orders or their proceeding to.

After having worked on making management of the House's time more efficient, those involved started thinking about ways to speed up the House's work. There was no interest in extending time, people wanted work to move ahead more quickly. I believe the same mentality is prevalent today: when you have a lot to do—you'll pardon me this expression, but it's the one I use with my own service—the sausage simply has to be made. You must not ask yourself how the sausage is made. You close your eyes and you eat it.

The idea, therefore, was to find ways to speed up debates and concurrent procedures. Work in this direction continued into 1991, with the changes of April 1991, but in a different way. The idea was to make the parliamentary calendar more efficient for members, because it was becoming more and more obvious that the House and Ottawa were taking up so much of members' time that they were unable to concentrate on other work.

This is when the calendar was changed in order to have three successive weeks of House work followed by one week off, but the Standing Orders were nevertheless changed in order to speed up business. These changes were not agreed to unanimously. They were passed following some pretty heated and perhaps even aggressive discussions.

[*Text*]

Dans tout cela, quel a été le rôle du greffier et de son secteur? Je dois vous dire que, dans les années 1970, avec les comités spéciaux qui existaient ou le Comité de la procédure, le greffier et le Président de la Chambre étaient souvent appelés à comparaître comme témoins. On leur demandait leur avis, et le Comité procédait ensuite à la rédaction des règlements concernés.

Par la suite, avec Lefebvre et McGrath, le greffier et ses experts en procédure sont devenus des adjoints au Comité qui appuyaient le président et les membres du Comité alors que les changements se produisaient. À l'époque, on a commencé à aller chercher à la Bibliothèque du Parlement des experts du Service de recherche, qui sont devenus de façon régulière des attachés essentiels aux travaux du Comité de la procédure. Cela n'a pas cessé depuis.

Avec les changements de 1987 et de 1991, il y a eu un petit changement dans la façon dont le greffier était impliqué. À ce moment, puisqu'il y avait moins de consensus parce que les changements qu'on voulait faire adopter étaient plus controversés, les *House leaders* de l'époque travaillaient entre eux pour essayer d'identifier les changements qui feraient l'affaire, cela jusqu'au moment où il n'y avait plus d'entente entre les *House leaders*; à ce moment-là, le *House leader* du gouvernement procédait de façon unilatérale.

À ce moment-là, les greffiers étaient toujours consultés. On leur demandait de vérifier certaines rédactions. Cependant, puisque les changements ne se faisaient pas au sein d'un comité comme tel, mais en dehors du système des comités, il devenait de plus en plus délicat pour les greffiers d'intervenir auprès des *House leaders*, surtout lorsqu'il y avait controverse.

• 0905

Depuis quelques années, par contre, le Comité de la gestion de la Chambre du dernier Parlement et maintenant le Comité de la procédure et des affaires de la Chambre ont repris le contrôle des changements au Règlement et de la rédaction du Règlement, et invitent de façon régulière les greffiers à participer ou à les appuyer dans leurs démarches de changements.

Je regarde en arrière et je me dis: Qu'est-ce que je retiens de tous ces changements? Je ne peux pas m'empêcher de me poser quelques questions. Il est difficile de briser avec le passé. Je vais soulever deux exemples.

On a parlé des comités tout à l'heure et de la façon dont on a voulu, depuis 1968, donner plus d'autonomie aux comités et leur laisser le libre choix de leurs travaux. Les comités présentent des rapports à la Chambre. La Chambre a le loisir d'adopter ou de rejeter ces rapports des comités ou de les renvoyer aux comités pour qu'ils révisent certaines choses. La Chambre ne touche jamais au contenu du rapport d'un comité, et c'est très logique. Le rapport du comité doit quand même demeurer le rapport du comité et non pas devenir le rapport tel que modifié par la Chambre. C'est un principe de procédure qui est très valable: on ne touche pas à un rapport de comité.

Sur le plan du processus législatif, par contre, la Chambre a toujours gardé une mainmise sur le rapport du comité. En 1968, on a demandé aux comités d'étudier la législation, mais on a remis en vigueur l'étape du rapport qui permettait à la

[*Translation*]

What was the role of the Clerk and of his team in all of this? I must tell you that in the 1970s, with the special committees that were in place or the Committee on Procedure, the Clerk and the Speaker of the House were often called upon to appear as witnesses. The committee sought their advice and then proceeded to draft the rules.

Later on, with Lefebvre and McGrath, the Clerk and the procedural experts became assistants to the committee, supporting the committee chairman and members while the changes were being made. It is at that time that it became a habit to go and get the experts from the research branch of the Library of Parliament, who thus became, on a regular basis, essential advisors to the Committee on Procedure. The situation is still the same today.

With the changes in 1987 and 1991, there came a small change in the way in which the Clerk was involved. At the time, since there was less consensus, the suggested changes being more controversial, the House leaders tried to work things out amongst themselves in an effort to identify the most suitable changes, and it is only when they were no longer able to agree that the government House leader proceeded unilaterally.

At that time, the clerks were always consulted. They were asked to verify certain drafts. However, since the changes weren't being made by a committee per se, but outside the committee system, it became more and more tricky for clerks to submit their views to House leaders, especially when the matter at hand was a controversial one.

The situation has, however, been different for several years now. The House Management Committee of the last Parliament and, now, the Committee on Procedure and House Affairs have control over changes to the Standing Orders and their drafting and regularly call upon the clerks to participate or to support their proposals for change.

I look back and I ask myself: What strikes me with all these changes? Several questions come to mind right away. It is difficult to break with the past. Let me give you two examples.

We spoke earlier about committees and the way in which, in 1968, we strived to give them a greater autonomy and leave it entirely up to them to decide on their work program. Committees table reports with the House. The House is free to accept or reject the committee reports or to send them back for certain revisions. The House never touches the content of a committee report, which is logical. Indeed, a committee's report must remain precisely that and not become a report as amended by the House. It is a procedural principal that is very appropriate: you don't touch a committee report.

As far as the legislative process in concerned, however, the House has always retained control over committee reports. In 1968, committees were asked to study legislation, but the report stage, enabling the House to come back on what a committee

[*Texte*]

Chambre de refaire un peu ce que le comité avait fait sur un projet de loi si la Chambre n'était pas d'accord. En d'autres mots, on donne des pouvoirs aux comités, mais on ne coupe pas complètement le cordon ombilical. On garde un contrôle, au point où on peut défaire tout ce qu'un comité a fait. C'est tout simplement une réflexion que je fais. Je n'ai pas de solution à cela.

L'autre point, c'est les trois lectures. On veut apporter beaucoup de changements au processus législatif, mais toujours dans le cadre très strict qui existe, le cadre des trois lectures qui, aujourd'hui, n'a peut-être plus sa raison d'être. Dernièrement, beaucoup de nouveaux députés sont arrivés. Ils me demandaient: Pouvez-vous nous expliquer les trois lectures?

C'est facile: première lecture, présentation du projet de loi; deuxième lecture, adoption en principe et étude en détail en comité; troisième lecture, la revue finale et l'adoption finale du projet de loi. C'est facile à expliquer, les trois lectures.

On me pose une deuxième question. Pourquoi trois lectures? Je regarde ce qui se passe. Nous avons d'abord une première lecture qui est automatique. Il n'y a rien à la première lecture. C'est tout simplement une présentation. Il n'y a même plus de vote pour la première lecture. Cela n'existe plus.

À la deuxième lecture, on a un débat général sur le principe. Cela va. On s'en va en comité pour l'étude en détail, soi-disant. Qu'est-ce qui arrive en comité? On refait un débat général sur le principe du projet de loi. On revient à l'étape du rapport. L'étape du rapport est effectivement devenue une autre étape pour un débat général sur le principe du projet de loi. La même chose se produit à la troisième lecture.

Pourtant, le Comité de la gestion de la Chambre du dernier Parlement avait dit, et je cite son rapport:

> Our concept of first, second and third readings of bills needs to be reconsidered.

• 0910

Immédiatement après, on a présenté des recommandations qui ne sortaient pas de ce cadre des trois lectures. On a toujours en tête qu'il faut garder les trois lectures. C'est juste une réflexion à haute voix que je fais devant vous.

M. Paré: Merci beaucoup, Camille, d'avoir fait tous ces commentaires sur les révisions et d'avoir posé des questions sur les questions qui restent à régler.

I mentioned at the beginning that we would ask the participants to have their comments and then we would go to questions from the floor. Since we still have 10 minutes, at the maximum, I will use my responsibility as chairman to reverse that, if you will accept this. If we have questions from the floor, I ask the individuals to go to the microphones, because of the translation services. Do we have questions from the floor? I am sure we have.

QUESTIONS AND COMMENTS

Mr. Rob Walsh (General Legislative Counsel, House of Commons): I am interested in Mr. Dobell's comments regarding the American model, where the committee chairmen become, you might say, independent potentates in their own right. Of course we see that

[*Traduction*]

has done with a bill if the House is not in agreement, was put back in place. In other words, committees are granted certain powers, but the ombilical cord is not completely severed. Enough control is retained so as to be able to undo anything and all a committee might have done. Those are simply my thoughts on that and I have no solution to offer.

The other issue, is that of the three readings. We want to make a lot of changes to the legislative process, but still within the very strict framework as it exists now, that of the three readings which, today, no longer has a *raison d'être*. Secondly, there are an awful lot of new members. They would ask me: Could you explain to us why there are three readings?

It is simple: the first reading is the tabling of the bill; the second reading is the approval of the principle and the bill's in-depth study by a committee; the third reading is the final revision and passage of the bill. The three readings are easy to explain.

Then I'm asked a second question. Why three readings? I look at what happens. We start off with a first reading that is automatic. Nothing happens at this stage. It is simply a presentation. There isn't even a vote with the first reading. That no longer exists.

At second reading, there is a general debate on the principle. That is fine. Then you go to committee for a so-called detailed study. What happens in committee? There is a new general debate on the principle underlying the bill. Then the bill is reported. The reporting stage has in fact become another opportunity for a general debate on the principle underlying the bill. The same thing happens at third reading.

During the last Parliament, the House Management Committee however stated in its report, and I quote:

> Notre principe des première, deuxième et troisième lectures des projets de loi doit être revu.

Immediately following that, there were recommendations that didn't go beyond the framework of those three readings. Everyone still has the idea that we must maintain the three readings. I hasten to underline that I am simply thinking aloud here.

Mr. Paré: Thank you very much, Camille, for having shared with us all these comments on the revisions and for having asked questions on the issues that still have to be resolved.

J'ai dit au début que nous inviterions les participants à faire leurs observations, après quoi nous passerions aux questions que les gens dans la salle voudraient poser. Étant donné qu'il ne nous reste, au maximum, que 10 minutes, j'userai de mon pouvoir en tant que président pour inverser cela, si vous êtes d'accord. S'il y a dans la salle des personnes désireuses de poser des questions, je les inviterais à s'approcher des microphones, afin que les interprètes puissent les entendre. Y a-t-il des membres de l'auditoire qui souhaitent poser des questions? Je suis certain que c'est le cas.

QUESTIONS ET OBSERVATIONS

M. Rob Walsh (conseiller législatif général, Chambre des communes): Je suis intéressé par les observations de M. Dobell concernant le modèle américain, dans le cadre duquel les présidents de comité deviennent, en quelque sorte, des potentats

[*Text*]

as having the effect of impairing the power of the President, as the head of government, to advance his legislative program by comparison to the Prime Minister in the parliamentary system.

At the same time, we've had discussions here in the recent election and since about the empowerment of backbenchers. Are we seeing a passing fad in this notion of empowerment of backbenchers? Or is it a fad, but, more than that, is it something that should be vigorously pursued because it would result in an improvement to the workings of Parliament, with the result that perhaps Parliament will be held in less disrepute, as apparently it is held, so we hear, by Canadians across the country? What do you say about this notion of empowerment in terms of the workings of committees and committee chairmen as being part of that larger group of backbenchers?

Mr. Dobell: I think it is desirable and feasible.

First, a brief clarification on the U.S. system. Really until Vietnam the powers of the Congress were concentrated in the hands of the senior leadership. What has happened in the United States now is that it has been dispersed within the Congress itself. Of course there have always been separate centres of power in the Congress and the Presidency, but now it has reached a point where even the congressional leadership don't control Congress any more.

As for the essence of the question you asked—is empowerment, or whatever word you want to use, desirable?—yes, it is desirable for the members themselves.

I don't know what it would be like to be a member of Parliament. I think it would be hard to go home at night after a year and say, "What have I achieved?" So it is important that the effort they put into it should lead to something.

Secondly, it is desirable even for government that committees should be places where issues are examined and where recommendations or even changes, in the case of legislation, should occur.

As Senator Stewart mentioned, the fact that there are witnesses makes it possible to have access to the combined wisdom of the Canadian public, the interested groups and so on. And who is better than members of a committee to assess the value of that advice? Then it goes to Parliament and to the government. If, on reflection, it is deemed to be desirable, then there can be change.

I see that as benefiting everyone and, in the process, improving the reputation of Parliament.

Professor James Mallory (Professor Emeritus of Political Science, McGill University): John Stewart, in his well-known text on the procedure of the House of Commons, said, if I remember correctly, that second reading debates in Canada should never last more than one day, when in fact they tend to stretch almost without end until they can be brought to an end by allocation of time orders.

[*Translation*]

indépendants de plein droit. Bien sûr, nous voyons là une entrave au pouvoir du président, en tant que chef du gouvernement, de faire avancer son programme législatif, comparativement à la situation du premier ministre dans le cadre du système parlementaire.

En même temps, nous avons eu des discussions ici, lors des récentes élections et depuis, au sujet de l'augmentation des pouvoirs des députés de l'arrière-banc. Cette idée d'accorder des pouvoirs accrus aux députés de l'arrière-banc relève-t-elle d'une mode passagère? Ou bien s'agit-il de plus que d'une simple question de mode, d'une chose qui devrait être vigoureusement poursuivie car cela résulterait en une amélioration du fonctionnement du Parlement, ce qui pourrait peut-être, par voie de conséquence, redresser la réputation apparemment peu reluisante qu'a le Parlement, nous dit-on, auprès des Canadiens partout au pays? Qu'auriez-vous à dire au sujet de cette notion dans le contexte des travaux des comités, considérant que les présidents de comité font partie de ce vaste groupe de députés de l'arrière-banc?

M. Dobell: Je pense que ce serait chose souhaitable et faisable.

Tout d'abord, quelques brèves explications au sujet du système américain. En vérité, jusqu'à la guerre du Vietnam, les pouvoirs du congrès étaient concentrés aux mains des principaux leaders. Depuis, ces pouvoirs ont été dispersés au sein du congrès lui-même. Bien sûr, il y a toujours eu des noyaux de pouvoirs distincts au congrès et au niveau de la présidence, mais la situation aujourd'hui est telle que même les leaders au congrès ne contrôlent plus celui-ci.

Quant à l'essence de la question que vous avez posée, à savoir si l'octroi de pouvoirs accrus ou autres, selon la formule que vous voulez retenir, est souhaitable—je répondrais que oui, c'est souhaitable pour les députés eux-mêmes.

Je ne sais pas ce que c'est que d'être député. Il me semble que ce serait pénible que de rentrer chez soi le soir au bout d'un an et de devoir se demander: «Qu'ai-je accompli?». Il est important que les efforts déployés par les députés aboutissent à quelque chose.

Deuxièmement, il est souhaitable, même pour le gouvernement, que les comités soient des endroits où des dossiers sont examinés et où des recommandations ou même des changements, dans le cas des lois, prennent forme.

Comme l'a mentionné le sénateur Stewart, le fait qu'il y ait des témoins permet d'avoir accès à la sagesse collective du public canadien, des groupes d'intérêt, etc. Et qu'y aurait-il de mieux pour évaluer la valeur de ces conseils que les membres d'un comité parlementaire? Le résultat de toutes ces discussions est alors transmis au Parlement et au gouvernement. Si, après réflexion, cela semble souhaitable, des changements peuvent être apportés.

Selon moi, cela bénéficie à tout le monde et améliore en même temps la réputation du Parlement.

M. James Mallory (professeur émérite de science politique, Université McGill): John Stewart, dans son texte très connu sur la procédure à la Chambre des communes dit, si ma mémoire est bonne, que les débats de deuxième lecture au Canada ne devraient jamais durer plus d'une journée. Or, ceux-ci s'étirent en fait interminablement, souvent pour ne prendre fin que si le parti au pouvoir impose une période de temps limité.

[*Texte*]

[*Traduction*]

• 0915

This illustrates a central problem of parliamentary reform. A government regards the House essentially as what Tommy Douglas called a legislative sausage machine. It wants to get its business done because it thinks it's important. The opposition parties, who used to have a number of weapons against the government, have lost most of them. The only weapon they have left is time. So the temptation for opposition parties, whatever the merits of the case, is to use their only weapon, time, to stretch the debate out and cost the government in terms of precious time.

I don't see that any of the proposals, including the most recent one, really quite get to the heart of that matter.

It was interesting that in the debate last autumn, when they introduced the sensible procedure—if used occasionally—of moving a bill off the floor of the House before second reading, which on the whole hadn't happened before although it has happened elsewhere, this provoked an outraged rhetoric in the House about losing its precious capacity to discuss the principle of the bill, which they never did anyway.

How can one resolve that problem, which seems to me to be the central one of parliamentary reform: to reconcile the interests of the government, which are simplistically to get everything done quickly, and those of the opposition, which are to prevent it from happening?

Senator Stewart: Not to answer the question, but to make two comments, given the fact that almost all of the important bills are government bills, I see very little point in the second reading debate any more. Historically, the function of the second reading debate was to give the House an opportunity to decide whether it would invest its time and energy in creating a bill, because that's what's supposed to happen at the committee stage.

Especially with a majority government, there's no question but that the bill is going to command the time and energy of the members, so why go through a routine that dates from the 17th century as far as government bills are concerned?

The second point concerns a very important point, which is what weapons we shall leave with the opposition. If you're closing off their opportunities to delay on supply and on legislation, what weapons do they have? If you close off their rights to present endless petitions, for example.

It's very difficult. I suspect that there is no answer. I think we're in a tug-of-war situation here.

I go back to what I said earlier. On the one hand you will have the court... I'm beginning to sound like Lord Bolingbroke in the early 18th century, who wrote on exactly this subject. The court—the deputy ministers and all of these people—will say, "Get that sausage through the machine. Why are they so slow?" On the other hand you'll have the private members, each of whom thinks he should be writing the statutes: "That's why I was elected as a legislator". All the while, they spend their time annoying their electors with householders.

Cela met en évidence un problème élémentaire de la réforme parlementaire. Tout gouvernement considère au fond la Chambre comme étant ce que Tommy Douglas appelait une machine à saucisses législative. Il veut faire adopter les mesures qu'il dépose parce qu'il les juge importantes. Les partis d'opposition, qui disposaient auparavant d'un certain nombre d'armes contre le gouvernement, ont perdu la majorité d'entre elles. La seule arme qui leur reste est le temps. La tentation est donc grande pour eux, quel que soit le mérite objectif de cette mesure, d'utiliser leur seule arme, le temps, pour faire traîner les choses et faire perdre au gouvernement un temps précieux.

Je ne considère pas que l'une quelconque des propositions, y compris la plus récente, aille vraiment au coeur de ce problème.

Il est intéressant de voir que lors du débat de l'automne dernier, lorsqu'on a introduit la procédure raisonnable—à condition qu'elle soit utilisée occasionnellement—qui consiste à expédier un projet de loi en comité avant la deuxième lecture—une pratique utilisée ailleurs mais encore jamais à la Chambre des communes—cela a provoqué un tollé à la Chambre, qui affirmait perdre sa précieuse capacité à délibérer du principe du projet de loi, ce qu'elle ne faisait jamais de toute façon.

Comment peut-on résoudre ce problème qui me paraît être primordial et qui consiste à savoir comment concilier les intérêts du gouvernement, qui sont tout simplement de faire adopter toutes ces mesures rapidement, et ceux de l'opposition, qui sont d'empêcher que les mesures ne soient adoptées?

Le sénateur Stewart: Je ferai deux remarques, qui ne répondent pas à votre question. Étant donné que la quasi totalité des projets de loi importants sont déposés par le gouvernement, je ne vois guère l'utilité du débat de deuxième lecture. Historiquement, ce débat avait pour fonction de donner à la Chambre la possibilité de décider si elle voulait investir ou non son temps et son énergie dans l'élaboration d'un projet de loi, car c'est en cela que consiste le travail à l'étape du comité.

Si le gouvernement dispose d'une majorité à la Chambre, il ne fait aucun doute que le projet de loi va bénéficier du temps et de l'énergie des députés, et dans ce cas, pourquoi conserver une procédure qui date du XVII^{e} siècle, s'agissant des projets de loi gouvernementaux?

Ma deuxième remarque concerne un aspect très important, à savoir quelles armes on va laisser à l'opposition. Si on va la priver de toute possibilité de faire traîner les choses sur le budget et sur les projets de loi, quelles armes lui reste-t-il? Que lui reste-t-il, si on va l'empêcher de présenter des pétitions interminables, par exemple.

C'est très difficile. J'ai l'impression qu'il n'y a pas de solution. Il y a une contradiction incontournable.

Je reviens à ce que je disais tout à l'heure. D'un côté vous aurez la cour... je commence à parler comme Lord Bolingbroke au début du XVIII^{e} siècle, qui a écrit précisément sur ce sujet. La cour—les sous-ministres et tout leur entourage—dira «faites tourner la machine à saucisses, pourquoi est-elle si lente?» De l'autre côté, vous aurez les députés individuels, dont chacun pense qu'il a été élu pour faire les lois, qui affirment: «c'est pour cela que l'on m'a élu comme législateur». Ils passent tout leur temps à ennuyer leurs électeurs avec les bulletins qu'ils leur envoient à domicile.

[*Text*]

There's a tug of war here, and it will swing one way and then it will go the other. I suspect that not even in our time will we see a satisfactory solution to this problem, except let me say this.

• 0920

You'll excuse the advertisement, but we have to re-examine the role of the Senate. Under our new, advanced, and progressive rules, we have a limit on time. You can speak for only 15 minutes, except with unanimous consent, in the Senate. We had a discussion among some Liberals the other day and it was said that we're the government now, so surely that's a good rule, because we're going to have a majority before long. Some of us said, just a minute. Given the fact that the House of Commons doesn't mean anything any more but is just a tool of the government—a majority Liberal government, as it happens—surely there has to be some place where a mad government can be stopped. That might even be the role of the Senate, perhaps with a Progressive Conservative majority in the Senate, perhaps with a Liberal majority in the Senate, or perhaps with a New Democratic majority in the Senate.

So perhaps the solution lies within Parliament but not necessarily exclusively within the House of Commons.

Mr. Paré: Because of time constraints, we will ask Gary to ask the last question.

Professor Gary Levy (Canadian Parliamentary Review): I think you read my mind, Senator, because my question has to do with the fact that one of the observations of the last 30 years is that we don't have a very effective mechanism for resolving disputes between the Senate and the House.

The Fathers of Confederation understood that if you have two chambers and if they have different majorities, then you're going to need a process to resolve disputes, and they put one into our Constitution. It has not really been used since 1947.

When we're thinking in terms of reform, I'm just wondering if you, Senator, and perhaps Peter, could give me an indication that we might see reforms in this area; that is, conference committees or some mechanism to resolve disputes when there's a difference between the two chambers.

Senator Stewart: I guess you're asking what are the techniques or what is the forum.

Let me say something about the last ten years. When the Liberal-dominated Senate—I think that was the standard cliché, the Liberal-dominated Senate, the bad Senate—started thinking about amending bills, we ran into certain standard objections. We were told "You can't touch that bill. That's a money bill. See, it has a royal recommendation on it." Then of course you look for the appropriation clause and there is none.

We can't amend bills; that's not our function. Sober second thought is all we are allowed to do.

[*Translation*]

C'est comme un jeu de tir à la corde, tantôt une partie gagne du terrain, tantôt elle en perd. J'ai l'impression que nous ne verrons pas de notre vivant une solution satisfaisante à ce problème, mais je dirai néanmoins ceci.

Vous excuserez cette auto-publicité, mais on pourrait peut-être s'inspirer de l'exemple du Sénat. Nos nouvelles règles imposent une limite de temps. L'intervention d'un sénateur ne peut dépasser 15 minutes, sauf consentement unanime. Nous avons eu une discussion entre sénateurs libéraux l'autre jour et certains ont dit, puisque nous sommes maintenant dans le gouvernement, c'est certainement une bonne règle, car nous ferons la majorité d'ici peu. D'autres parmi nous ont rétorqué qu'il fallait faire attention. Puisque la Chambre des communes n'a plus grande influence, qu'elle n'est qu'un instrument du gouvernement—d'un gouvernement libéral majoritaire en ce moment—il faut préserver une institution où l'on puisse imposer un coup d'arrêt à un gouvernement devenu fou. Ce pourrait être même le rôle du Sénat, peut-être avec une majorité progressiste conservatrice au Sénat, ou une majorité libérale ou même une majorité néo-démocrate.

Donc, la solution réside peut-être bien au Parlement, mais pas nécessairement exclusivement à la Chambre des communes.

M. Paré: Étant donné les contraintes de temps, nous demanderons à Gary de poser la dernière question.

M. Gary Levy (Revue parlementaire canadienne): Vous devez lire dans mes pensées, sénateur, car ma question porte justement sur l'une des choses qui ont été mises en évidence au cours des 30 dernières années, à savoir qu'il ne semble pas exister de mécanisme très efficace pour résoudre les différends entre le Sénat et la Chambre.

Les Pères de la Confédération considéraient que si l'on a deux assemblées susceptibles d'avoir des majorités différentes, il faut un processus pour trancher les conflits, et ils en ont inscrit un dans notre Constitution. Or, ce mécanisme n'a pas réellement été utilisé depuis 1947.

Lorsqu'on parle de réforme, est-ce que vous, sénateur, et peut-être vous Peter, envisagez une réforme dans ce domaine, autrement dit des comités mixtes de conciliation ou quelque mécanisme pour résoudre les conflits lorsqu'il y a divergence de vues entre les deux assemblées.

Le sénateur Stewart: J'imagine que vous me demandez quelles sont les techniques à employer et au sein de quelle instance.

Laissez-moi vous dire ce qui s'est passé ces 10 dernières années. Lorsque le Sénat dominé par les libéraux—je pense que c'est le cliché habituel, le Sénat dominé par les libéraux, le méchant Sénat—a voulu commencer à amender les projets de loi, on nous a opposé les objections habituelles. On nous disait «vous ne pouvez pas toucher à ce projet de loi, c'est un projet de loi budgétaire. Voyez, il porte la recommandation royale». Puis, bien entendu, lorsqu'on cherchait l'article portant affectation de crédits, il n'y en avait pas.

On nous disait que nous ne pouvions pas amender les projets de loi, que ce n'était pas notre rôle. Tout ce que nous pouvions faire, c'était un réexamen objectif.

[*Texte*]

But we persisted and, lo and behold, just last week those who condemned us as being utterly unconstitutional and wrong have proposed an amendment to a bill sent over from the House of Commons.

So the process is being rediscovered: sending amendments back hoping—and I don't talk about the bill on redistribution, I have no specific bill in mind—that the House of Commons and the government will regain their wits.

You refer to the possibility of a conference. Yes, that's a possibility. The government of the day, the Mulroney government, refused even to consider the possibility seriously. I don't know what the attitude of the current government would be. I hope it would be more enlightened. That might be the technique.

Your question is a very good one following Dr. Mallory's question, because if the Senate is going to have a role in giving those who do not support a majority in the House of Commons a real place in the legislative process, then you get into the question you have now asked: what are the appropriate techniques for resolving conflict between the two Houses?

[*Traduction*]

Mais nous persistions et, comme c'est curieux, la semaine dernière, ceux-là mêmes qui nous condamnaient et nous accusaient d'enfreindre la Constitution et d'être dans l'erreur ont déposé un amendement à un projet de loi qui nous était envoyé par la Chambre des communes.

On est donc en train de redécouvrir le processus: apporter des amendements en espérant—et je ne parle pas spécialement du projet de loi sur la redistribution, ni d'aucun projet de loi précis—que la Chambre des communes et le gouvernement vont retrouver leurs esprits.

Vous parlez de la possibilité d'une conférence. Oui, c'est une possibilité. Le gouvernement précédent, le gouvernement Mulroney, refusait même de l'envisager. Je ne sais pas quelle serait l'attitude du gouvernement actuel. J'espère qu'il se montrerait plus éclairé. Ce pourrait être la bonne technique.

Votre question est excellente, faisant suite à celle de M. Mallory, car si le Sénat doit jouer un rôle en donnant une fonction réelle dans le processus législatif à ceux qui n'appuient pas la majorité à la Chambre des communes, alors on aboutit à la question que vous venez de poser: quels sont les mécanismes appropriés pour résoudre les conflits entre les deux Chambres?

• 0925

Mr. Dobell: Gary, I think the appropriate mechanism is there, but politically it is just not realistic to expect the Senate to exercise the kind of powers that it did during the Mulroney government because the Conservatives have been discredited nationally.

It is, I think, not surprising that the issue they have chosen to challenge is one where they are supporting democracy and which has widespread support.

I think it is also fair to say that the Conservatives are itching to find something where they could get back at what they felt was an exercise by Liberals that troubled them. But I can't see this happening in many instances.

If there is an elected Senate, then we would need such a mechanism. It may be—after all, that's the one the Americans use—it's not the best, but it's probably the only one that's available.

Mr. Paré: Thank you.

Unfortunately, that's all the time we have.

I want, on your behalf, to thank the three speakers.

I would like to invite you to come back for the second session in 10 to 15 minutes maximum, let us say at 9:40 a.m., when we will discuss the new directions and roles of the current reform.

I thank you very much for your participation.

M. Dobell: Gary, je pense que le mécanisme approprié existe, mais politiquement, il n'est pas réaliste d'attendre du Sénat qu'il exerce le genre de pouvoirs qu'il exerçait sous le gouvernement Mulroney, car les Conservateurs sont discrédités à l'échelle nationale.

Je pense qu'il n'est pas surprenant que l'affaire sur laquelle ils ont choisi de se battre en soit une où ils défendent la démocratie et où ils ont un large soutien.

Je pense également que les Conservateurs sont impatients de trouver un sujet où ils pourront rendre la pareille aux Libéraux qui étaient une épine dans les pieds de leur gouvernement. Mais je ne pense pas qu'ils en trouvent beaucoup.

Si nous avions un jour un Sénat élu, alors un tel mécanisme deviendrait indispensable. Après tout, c'est le mécanisme qu'utilisent les Américains—ce n'est pas le meilleur, mais c'est sans doute le seul dont on dispose.

M. Paré: Je vous remercie.

Malheureusement, nous n'avons pas de temps pour d'autres questions.

En votre nom, je tiens à remercier les trois conférenciers.

Je vous invite à revenir pour le deuxième atelier dans 10 à 15 minutes au plus, disons à 9h40, pour traiter des orientations et des rôles nouveaux de la réforme actuelle.

Je vous remercie infiniment de votre participation.

[Text]

Session 2: New Directions, New Roles: Current Reforms

• 0948

Mr. Michael Cassidy (President, Ginger Group Consultants): Like Peter Dobell, I was a member of the finance committee under Don Blenkarn. So I have some experience of some of the things we have been discussing today.

Our second session today is directed to the future of parliamentary reform and is entitled "New Directions, New Roles". When we organized this at the CSPG, the intention was to encourage representatives of the three major parties in the new Parliament to indicate where parliamentary reform should be headed now and to evaluate the reform package that was just introduced and took effect in February.

I must say I was struck, as I listened to the discussion earlier this morning, by the evolution over the past 30 years. I am also struck by the degree to which increasingly we seem to be trying to catch up with the British House of Commons, which has always managed its time in a much more draconian or effective way, depending on which side of the House you sit on, than the House of Commons here.

• 0950

You will also recall that the new rules, which have just been introduced, included a provision that effectively bypasses second reading debate on bills and allows them to go straight to committee for consideration on principle as well as on detail, which, among other things, is very much according to the British model, and that the new rules will give considerably greater freedom to committees, both in amending bills and also in managing other business.

One of the questions in my mind is going to be whether committees will take advantage of this new freedom, as was discussed earlier today, or whether the government will use its majority to keep things as they were.

Other issues are still to be considered, such as the improved use or a better or more effective use of Question Period, recall, and the referendum. These are issues that are now before us, as is, I understand, electronic voting.

I also note that Parliament now sits through the lunch break. This is part of the stress of the 1990s in the House of Commons.

Our panel today consists of Peter Milliken for the government, Gaston Leroux for the Bloc Quebecois, and Diane Ablonczy for the Reform Party, in that order. All three are members of the Commons committee on procedure and house affairs, and Mr. Milliken is its chairman.

I am going to ask them to speak for about ten minutes apiece—I suspect that they will speak for a little bit longer—and then I will open the floor for questions and for discussion.

I am going to introduce all three now in order to allow a flow, and then I can simply serve as referee.

[Translation]

Session 2 : Nouvelles orientations, nouveaux rôles : les réformes actuelles

M. Michael Cassidy (président, Ginger Group Consultants): Comme Peter Dobell, j'ai été membre du Comité des finances sous la présidence de Don Blenkarn. J'ai donc quelque expérience de certaines des choses dont nous discutons aujourd'hui.

Notre deuxième atelier aujourd'hui est consacré à l'avenir de la réforme parlementaire et a pour titre «Nouvelles orientations, nouveaux rôles». Lorsque nous avons décidé de le programmer, notre intention était d'encourager les représentants des trois grands partis du nouveau Parlement à discuter les orientations qui devraient être celles de la réforme parlementaire et à évaluer le train de modifications qui vient d'être introduit et qui a pris effet en février.

Je dois dire que j'ai été frappé, en écoutant les conférenciers précédents de la matinée, par l'évolution intervenue au cours des 30 dernières années. J'ai été frappé également de voir à quel point nous cherchons à rattraper la Chambre des communes britannique, qui a toujours géré son temps de façon beaucoup plus draconienne ou efficace, selon le point de vue où l'on se place, que la nôtre au Canada.

Vous vous souviendrez également que les nouvelles règles qui viennent d'être introduites prévoient de faire l'impasse sur l'étape de la deuxième lecture des projets de loi, lesquels peuvent être envoyés directement en comité pour l'approbation de principe, de même que pour l'examen détaillé, ce qui correspond tout à fait au modèle britannique. En outre, les nouvelles règles donneront davantage de liberté aux comités, tant sur le plan de l'amendement des projets de loi que de la gestion de leurs autres activités.

L'une des questions que je me pose est de savoir si les comités mettront à profit cette liberté nouvelle, et nous en avons déjà parlé ce matin, ou bien si le gouvernement va user de sa majorité pour que rien ne change.

D'autres questions restent encore en suspens, notamment la meilleure utilisation de la période des questions, la destitution des députés et le référendum. Ce sont là des aspects actuellement à l'étude, de même, je crois savoir, que le vote électronique.

Je signale également que le Parlement siège aujourd'hui pendant l'heure du déjeuner. Cela fait partie du stress des années 1990 à la Chambre des communes.

Notre table ronde aujourd'hui se compose de Peter Milliken, pour le Parti gouvernemental, de Gaston Leroux, pour le Bloc québécois, et de Diane Ablonczy, pour le Parti réformiste, dans cet ordre. Tous trois sont membres du Comité de la procédure et des affaires de la Chambre, et M. Milliken en est le président.

Je vais leur demander de nous parler environ dix minutes chacun—j'ai l'impression qu'il vont prendre un peu plus—et j'inviterai alors l'assistance à poser des questions et à dialoguer.

Je vais d'abord vous présenter les trois conférenciers afin que leurs exposés puissent s'enchaîner, et je me contenterai ensuite de faire l'arbitre.

[*Texte*]

Peter Milliken is a lawyer and has been the member of Parliament for Kingston and the Islands since 1988. He is the parliamentary secretary to the government House leader in the Commons.

Mr. Milliken has taken an active interest in parliamentary reform since his first election and was a member of the House committee that examined electoral reform prior to the 1993 election.

He co-authored the Liberal plan for parliamentary reform, which was part of the very successful red book with which the Liberals came to power six months ago.

Gaston Leroux est adjoint au leader parlementaire du Bloc québécois et député de Richmond—Wolfe, au Québec, depuis l'élection de novembre dernier. M. Leroux a travaillé comme conseiller municipal, comme consultant en communications et comme enseignant à l'Université de Sherbrooke. Il a fait sa maîtrise en études françaises et en théâtre. Il est également comédien professionnel membre de l'Union des artistes du Québec.

Diane Ablonczy was elected last November as the Reform MP for Calgary North. She is a teacher, a lawyer, and a businesswoman and has played a key role in the development and growth of the Reform Party since its founding in 1987. She served two terms as the chair of her party and was the special assistant to Preston Manning responsible for strategic planning during the period prior to the 1983 election.

Ms Ablonczy is the caucus coordinator for the Reform Party, a position that other parties still know as whip.

I will begin with Mr. Milliken.

M. Peter Milliken, député (Kingston et les Îles), président du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre: Merci, Michael. Cela me fait plaisir, comme membre de ce Groupe d'étude du Parlement canadien, de participer à un des ateliers. Je m'intéresse depuis plusieurs années aux affaires parlementaires et à la réforme parlementaire.

What I wanted to speak about specifically were the changes that were made in the rules recently. Many of you here are fully familiar with them and might even have heard my speech when the rules were introduced, sitting at the table in the House or whatever. So I don't want to bore you particularly with details, but I think the changes have represented a significant alteration in the way we do business, although up to this point in time they have rarely been used.

The discussion earlier this morning stressed perhaps the reason why we ought to consider abandoning debates at both second and third readings of bills. The changes in the rules effectively do that, because the debate on second reading of bills will be eliminated if one of the two new procedures is adopted.

I want to go back first to the changes that were made in January, which really affected the committee structure of the House, because at that time we abolished the envelope system of committees that had been established during the last Parliament and aligned the committee structure more with that of the cabinet so that committees could work with particular government departments in doing their research and studies.

[*Traduction*]

Peter Milliken est avocat et est député de Kingston et les Îles depuis 1988. Il est secrétaire parlementaire du leader du gouvernement à la Chambre des communes.

M. Milliken s'intéresse activement à la réforme parlementaire depuis sa première élection et était membre du comité de la Chambre qui s'est penché sur la réforme électorale avant l'élection de 1993.

Il est l'un des auteurs du plan libéral de réforme parlementaire, qui faisait partie du fameux Livre rouge sur la base duquel les Libéraux ont été portés au pouvoir il y a six mois.

Gaston Leroux is assistant to the parliamentary leader of the Bloc Quebecois and the Member of Parliament for Richmond—Wolfe, in Quebec, since the election of November last. Mr. Leroux worked as city councillor, as communications consultant and as faculty member at the University of Sherbrooke. He has a Masters' Degree in French Studies and Theater. He is also a professional actor, member of the Union des artistes du Québec.

Diane Ablonczy a été élue en novembre dernier comme députée du Parti réformiste dans la circonscription de Calgary-Nord. Elle est enseignante, avocate et femme d'affaires et a joué un rôle clé dans la création et l'expansion du Parti réformiste depuis 1987. Elle a occupé la présidence du Parti pendant deux mandats consécutifs et a été l'adjointe spéciale de Preston Manning en tant que responsable de planification stratégique pendant la période qui a précédé l'élection de 1983.

M^me^ Ablonczy est la coordonnatrice du caucus du Parti réformiste, poste que les autres partis désignent encore sous le nom de whip.

Je commencerai par M. Milliken.

Mr. Peter Milliken, MP (Kingston and the Island), Chairman of the Standing Committee on Procedure and House Affairs: Thank you, Michael. It is a pleasure, as a member of the Canadian Parliament Study Group, to be a participant in one of its sessions. I've been interested for many years in parliamentary issues and parliamentary reform.

Je vais traiter plus particulièrement des modifications apportées récemment à la procédure. Nombre d'entre vous ici les connaissez bien et avez peut-être entendu mon discours lorsque les nouvelles règles ont été déposées. Je ne vais donc pas vous ennuyer avec des détails, mais je pense que ces changements représentent une modification majeure de notre façon de travailler, encore que les nouvelles règles aient été peu utilisées jusqu'à présent.

La discussion précédente a fait ressortir les motifs que nous avons d'envisager l'abandon des débats aux étapes de la deuxième et de la troisième lecture des projets de loi. C'est à cela que revient la nouvelle procédure, car le débat de deuxième lecture des projets de loi sera éliminé si l'une des deux nouvelles procédures est adoptée.

Je vais parler d'abord des changements apportés en janvier, qui touchent la structure des comités de la Chambre, car nous avons abandonné à ce moment-là le système des comités par enveloppe qui avait été instauré lors de la dernière législature, pour aligner davantage les comités sur la structure du Cabinet, afin que les comités puissent travailler avec des ministères spécifiques dans leurs recherches et leurs études.

[*Text*]

[*Translation*]

• 0955

We also abolished the notion that a bill had to go to a legislative committee as a matter of first choice and that it would take some consent in the House to change that referral. Since this Parliament started, I believe all bills without exception have gone to standing committees or to Committee of the Whole. Mr. Montpetit can correct me on this, but I don't think a legislative committee has yet been struck. I don't think the panel of chairmen has been named at this point. So the preference has been pretty clearly expressed by the government, insofar as it deals with the House, that legislative committees will not be the norm. In fact, they will be the very, very rare exception.

So the expertise has been put back in the standing committees. The fear that standing committees would become more partisan as a result I don't think has materialized. There is some partisanship, I understand, in some standing committees, but none whatever in the Standing Committee on Procedure and House Affairs, as my colleagues will attest. We are very non–partisan, and so on.

The second aspect then was the changes made on February 7. I think those are the ones that are significant for long–term parliamentary reform, because as you know, there are two new routes for dealing with bills in the House of Commons.

The first is that a bill, having been introduced, may be referred to a committee before second reading. While that sounds quite minor, of course it allows the committee to make any changes it wishes to the bill. Previously, amendments were limited by the principles of the bill and could only be made if they did not change the principles. For example, if the bill dealt with section 10 of the *Canada Elections Act*, you couldn't move an amendment to the bill that affected section 11 of the *Canada Elections Act*. That is gone. If a bill gets referred to committee before second reading, I suspect the committee chair will take the view, and I suspect he will be so advised by the clerk, that virtually any amendment is in order, because it is an amending statute to change another bill, so other amendments can be looked at. It would give the committee an opportunity, then, to look at private members' bills sitting on the *Order Paper*, for example, and possibly incorporate some of the proposals in those bills into the bill before it.

This widening of the scope of committee study of bills is very significant, but of course it hasn't yet been used. Time alone will tell, when use is made of it. During the course of the debate it was certainly the understanding of some in the House that this particular proposal caused considerable concern among senior bureaucrats in the bureaucracy. They felt the change was going to allow committees to go hog wild and do things they would never want Parliament to do, or even to consider doing on a serious basis. So there is that grave concern in that quarter, which is used to temper ministers' enthusiasm for pursuing bills along this route.

Nous avons aboli également la règle prévoyant qu'un projet de loi devait aller de préférence en comité législatif, sauf décision contraire de la Chambre. Depuis le début de la législature actuelle, je pense que tous les projets de loi, sans exception, ont été envoyés à des comités permanents ou au Comité plénier. M. Montpetit me corrigera si je me trompe, mais je ne pense pas qu'aucun comité législatif ait encore été formé. Même le panel de présidents n'a pas encore été nommé, si je ne m'abuse. Donc, le gouvernement a clairement démontré qu'il préfère que les comités législatifs soient l'exception plutôt que la norme. En fait, ces exceptions seront extrêmement rares.

Ainsi, l'expertise a été restituée aux comités permanents. La crainte de voir ces derniers devenir plus partisans par voie de conséquence ne s'est pas concrétisée. Je crois savoir que l'esprit de parti se manifeste dans certains comités permanents, mais ce n'est certainement pas le cas au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, ainsi que mes collègues vous le confirmeront. L'esprit de parti n'y a pas sa place.

Le deuxième élément concerne les changements introduits le 7 février. Je pense que ce sont ceux–là qui occupent la plus grande place dans la réforme parlementaire à long terme, car comme vous le savez, il y a deux nouvelles procédures d'examen des projets de loi à la Chambre des communes.

La première prévoit qu'un projet de loi, une fois déposé, puisse être envoyé en comité avant la deuxième lecture. Cela peut sembler un changement mineur, mais il permet au comité d'apporter à un projet de loi tous les changements qu'il veut. Auparavant, les possibilités d'amendement étaient restreintes par les principes du projet de loi, c'est–à–dire que les amendements n'étaient recevables que s'ils ne modifiaient pas ces principes. Par exemple, si le projet de loi portait sur l'article 10 de la *Loi électorale*, on ne pouvait déposer d'amendements qui touchaient l'article 11 de cette Loi. C'est chose du passé. Si un projet de loi est envoyé en comité avant la deuxième lecture, j'ai l'impression que le président prendra pour position—et j'ai l'impression que le greffier opinera en ce sens—que virtuellement tout amendement est recevable, car c'est une loi portant modification d'une autre loi, si bien que d'autres modifications sont envisageables. Cela donnera donc l'occasion au comité de considérer un projet de loi émanant des députés inscrit au *Feuilleton*, par exemple, et éventuellement d'incorporer certaines de ces dispositions dans le projet de loi dont il est saisi.

Cet élargissement des prérogatives des comités est très important, mais bien sûr n'a pas encore été utilisé. Seul le temps dira dans quelle mesure on en fera usage. Dans le courant des débats sur ce changement, certains d'entre nous à la Chambre avons eu nettement l'impression que les hauts fonctionnaires de l'administration gouvernementale en étaient très préoccupés. Ces derniers semblent effrayés par l'idée de lâcher ainsi la bride aux comités et de donner au Parlement des prérogatives qui leur semblent excessives. Il y a donc ces réserves dans l'administration, qui pourraient tempérer l'enthousiasme des ministres qui envisagent de faire suivre cette voie à leurs projets de loi.

[*Texte*]

On the other hand, if a couple of bills are put through in this way, and successfully, the process will become more regular and I suspect would be used more often. I am hopeful that before the end of June we will see a bill introduced and dealt with in this way. I have my suspicions as to what they might be, but I am not at liberty to let that cat out of the bag at this point, though I am sure my colleagues would like to know. We'll hear about it in due course. I hope there'll be one before the end of June, if not two.

The second, as you may be aware, is to allow a proposal to be sent to a committee instructing the committee to draft and bring in a bill. It is not particularly a new procedure, but it is one that has fallen into desuetude. I am optimistic this also will be used fairly frequently. We've already had one use of it, although of course the bill hasn't yet been drafted.

The bill we have been asked to draft is one dealing with redistribution of seats in the House of Commons. The matter has been referred to the committee I have the honour to chair. My colleagues and I are about to embark on a series of hearings, and then some drafting work, as we seek to draft a bill and report back to the House. We are optimistic the bill might be back in the House some time this autumn. In fact, I think we are under a deadline of December 16, which I hope we'll meet with generous time.

That will be the first use of this rule. The debate was held in the House. As you know, under both these rules, debate on the motion is limited to 180 minutes, so it is a fairly tightly controlled, time-limited debate.

• 1000

When the bill is reported back to the House, in our particular case, second reading is moved and voted on immediately and the report stage then follows.

In the other case where the bill was referred to committee first, the report stage is dealt with first in the House and after the usual debate on report stage the motion is then put for second reading and voted on without further debate or amendment.

So the debate on second reading is effectively gone. The debate must take place either at report stage or in a committee. It has changed the nature of the debate in terms of the process of the bill because you really, then, have only one major House debate and that will occur at third reading in each case.

It's interesting that there was talk about changing the three reading stages, and in fact these changes go right to that point.

As to what the effects of these changes are, my own view is that it has shifted the power balance slightly in favour of Parliament and away from the bureaucracy or the cabinet, depending on whether you divide the two. I think in the long run it will lead to a reduction in the debates at second and third reading on other bills. Once members see that you don't need to have both debates on a bill, debates that have lengthened in recent years on third reading will diminish if there's a lengthy second reading debate.

[*Traduction*]

Néanmoins, si quelques projets de loi suivent cette procédure avec succès, le processus s'implantera et sera utilisé plus souvent, à mon avis. J'espère qu'avant le mois de juin, un projet de loi sera introduit et étudié selon cette procédure. Je pense savoir duquel il s'agira, mais je ne suis pas autorisé à vous le dire encore, même si mes collègues sont impatients de savoir. Ce sera annoncé en temps voulu. J'espère qu'il y en aura un avant la fin du mois de juin, sinon deux.

Le deuxième changement, comme vous le savez peut-être, consiste à permettre de communiquer une proposition à un comité, avec instructions de lui faire de rédiger et soumettre un projet de loi. Ce n'est pas une procédure tout à fait nouvelle, mais c'en est une qui était tombée en désuétude. J'espère là encore qu'elle sera utilisée assez fréquemment. On y a déjà eu recours une fois, mais le projet de loi n'est pas encore rédigé.

Le projet de loi que l'on nous a demandé de rédiger intéresse la redistribution des sièges à la Chambre des communes. La question a été envoyée au comité que j'ai l'honneur de présider. Mes collègues et moi-même sommes sur le point d'entamer une série d'audiences, avant de commencer la rédaction d'un texte à soumettre à la Chambre. Nous espérons que le projet de loi pourra être renvoyé à la Chambre dans le courant de l'automne. En fait, je crois même que nous avons une échéance fixée au 16 décembre et j'espère que nous allons largement la devancer.

Ce sera la première utilisation de cette règle. Le débat a eu lieu à la Chambre. Comme vous le savez, ces règles prévoient que le débat sur la motion est limité à 180 minutes, c'est-à-dire qu'il est étroitement contrôlé et contenu dans le temps.

Dans notre cas particulier, lorsque nous transmettrons notre projet de loi à la Chambre, la deuxième lecture interviendra et sera suivie immédiatement du vote, et l'étape du rapport suivra.

Dans l'autre cas, lorsque le projet de loi a été envoyé d'abord en comité, l'étape du rapport intervient en premier à la Chambre et, après le débat habituel sur le rapport, la motion de deuxième lecture est déposée et fait l'objet d'un vote sans autre débat ou amendement.

Donc, le débat en deuxième lecture est éliminé. Le débat doit intervenir soit à l'étape du rapport, soit en comité. Cela a modifié la nature du débat pour ce qui est du mécanisme d'adoption du projet de loi, car il n'y a plus qu'un seul débat majeur à la Chambre et il interviendra dans chaque cas à la troisième lecture.

Il est intéressant de voir que l'on parlait de changer les trois étapes de lecture, et en fait ces modifications vont directement dans ce sens.

Pour ce qui est de l'effet qu'auront ces changements, à mon avis, ils modifient légèrement la répartition des pouvoirs au profit du Parlement et au détriment de l'administration ou du Cabinet, selon que vous distinguiez ou non entre les deux. Je pense qu'à long terme cela entraînera une réduction des débats lors de la deuxième et de la troisième lecture des autres projets de loi. Une fois que les députés verront que l'on n'a pas besoin d'avoir les deux débats sur un projet de loi, les débats que l'on a vu se prolonger ces dernières années lors de la troisième lecture vont diminuer, s'il y a un débat approfondi à la deuxième lecture.

[*Text*]

But there's another factor at play here that I think is more important perhaps than these changes in the rules, and that is the changes in the way the House is working, which may be temporary but may be long term. Both opposition parties, in my view, have adopted what I regard as a more sensible approach to legislation; that is, for the most part they make their views known in a few speeches and then allow a vote to take place. We have not witnessed the extended and protracted debates we used to have in past Parliaments, except, I think, on one bill recently that went on for five or six days. That was the good old Pearson terminal bill, which everybody seemed to have great interest in.

But aside from that debate, virtually all of the others have been quite short. In this session we've moved through a significant number of government bills and had a number of special debates as well, special debates taking place in fact because speed on the government bills has been so significant. So it has allowed the House to debate other subjects.

I think all the special debates have attracted fairly significant media attention and brought about a lot of public input. Speaking for myself, I think I've had a fair number of letters prompted by the fact that either the House was going to or had just gone through a debate on some topic, such as peacekeeping in Bosnia or agriculture, which we had the other day.

That fact is a significant change in the way the House operates, and over the long term I think it's going to lead to a greater access to Parliament by the bureaucracy. They will feel that bills can be passed there instead of the inordinate delays they faced in dealing with Parliament before. Those are being ended. I'm optimistic that, again, over a longer timeframe that will lead to less demand for Order in Council regulation and greater use of statutory changes in Parliament.

The need to legislate by Order in Council, in my view, is driven in part by the inaccessibility of Parliament because it was so tied up in knots doing its work. Public servants were, naturally, anxious to get a bill passed that would give them the power to make the necessary changes so they wouldn't have to go back, because they didn't want to wait two years to get a bill through.

If bills can be passed in a matter of weeks, then the temptation to let Parliament make the decision instead of having the cabinet do it will become greater and, in my view, should open the process slightly. It may be an overly optimistic point of view. On the other hand, I think most cabinets would prefer to have decisions made in the House if the decision is a politically tricky one because at least the decision is made there instead of by cabinet decree in secret.

So in the long run I think the changes that have taken place in this Parliament so far, which structurally are in place but are minor in their effect simply because they haven't been used a lot, except in the case of the committee changes and the changes effected by reason of the changes in the party structure in the House, with two new opposition parties that are more regionally based than in the past and without the animosity that existed between the two sides of the House for so long before,

[*Translation*]

Mais il y a un autre facteur en jeu qui me paraît plus important que ces modifications de la procédure, et qui est un changement de la façon dont la Chambre fonctionne, et qui peut être temporaire mais pourrait se maintenir à long terme. Les deux partis d'opposition, à mon sens, ont adopté ce que je considère comme une approche plus raisonnable des textes de loi; je veux dire par là qu'ils font connaître dans l'ensemble leurs points de vue dans quelques discours puis laissent tenir le vote. Nous n'avons pas vu encore ces débats interminables que nous avions dans les législatures antérieures, sauf peut-être dans le cas d'un projet de loi récent où ils ont duré pendant cinq ou six jours. Il s'agissait de ce bon vieux projet de loi sur l'aéroport Pearson qui semblait passionner tout le monde.

Mais à part ce débat, pratiquement tous les autres ont été assez brefs. Un nombre assez important de projets de loi émanant du gouvernement ont été adoptés pendant cette session et nous avons eu en outre nombre de débats spéciaux, lesquels ont pu avoir lieu à cause de la rapidité avec laquelle les projets de loi émanant du gouvernement étaient adoptés. Cela a donc permis à la Chambre de débattre d'autres sujets.

Je pense que tous ces débats spéciaux ont relativement attiré l'attention des médias et suscité pas mal d'intérêt dans le public. J'ai moi-même reçu bon nombre de lettres motivées par le fait que nous allions avoir ou venions d'avoir un débat sur un sujet donné, qu'il s'agisse du maintien de la paix en Bosnie ou de l'agriculture, il y a peu de temps.

C'est là un changement important dans la façon dont la Chambre fonctionne et à long terme, je pense que cela donnera à l'administration un meilleur accès au Parlement. Les hauts fonctionnaires verront que leurs projets de loi peuvent y être adoptés rapidement, au lieu des délais excessifs que nous avons connus par le passé. Ce sera terminé. J'ai bon espoir qu'à long terme, il en résultera un moindre recours au mécanisme des décrets et ce, au profit de modifications législatives déposées au Parlement.

La nécessité de légiférer par décrets, à mon sens, est motivée en partie par l'inaccessibilité du Parlement, parce qu'il tardait tant à s'acquitter de sa tâche. Les fonctionnaires étaient naturellement impatients de voir un projet de loi adopté afin de disposer des pouvoirs nécessaires pour apporter les changements voulus, sans attendre pendant deux ans l'adoption d'une mesure.

Si les projets de loi peuvent être adoptés en l'espace de quelques semaines, alors la tentation de laisser le Parlement prendre les décisions au lieu de s'en remettre au Cabinet deviendra plus grande et, à mon sens, cela devrait ouvrir légèrement le processus. Je suis peut-être excessivement optimiste. Mais je pense que les gouvernements préfèrent que les décisions soient prises à la Chambre lorsqu'elles sont politiquement délicates, parce qu'au moins elles seront prises par les députés au lieu de l'être en secret au sein du Cabinet.

Donc, à long terme, je pense que les modifications intervenues jusqu'à présent dans cette législature ont vraiment modifié le fonctionnement du Parlement, et pour le mieux. Ces modifications sont structuralement en place, mais n'ont encore que des effets mineurs, tout simplement parce qu'elles n'ont pas été beaucoup utilisées, sauf pour ce qui est des comités et des changements intervenus en raison de la nouvelle composition partisane de la Chambre, avec deux nouveaux partis

[*Texte*]

has really altered the way Parliament works, and I think for the better. I'm looking forward to continuing this work throughout this Parliament to see what other changes can be made.

[*Traduction*]

d'opposition qui ont davantage une implantation régionale que par le passé et sans l'animosité qui a existé si longtemps entre les deux côtés de la Chambre. Je suis impatient de poursuivre ce travail pendant la présente législature, pour voir quels autres changements peuvent être apportés.

• 1005

Senator Stewart made an interesting comment. He said, if you're doing well politically the rules are fine, and if not, it's always because of the rules.

Some would argue that these changes are minor, but I think the committee is continuing an ongoing study on the rules. We recently completed a series of technical amendments and some changes in respect of special debates, which I anticipate reporting to the House in late May or early June. And if those are concurred in, again, it will represent further changes, perhaps not of a dramatic nature, but changes in the way the House works, which will make it more relevant to modern and current issues. And I think that change is an important one in terms of bringing about increased respect for the House of Commons and its role in Canadian society. Thank you.

Le sénateur Stewart a fait une observation intéressante. Il a dit que si tout va bien pour vous politiquement parlant, les règles sont bonnes, et que dans le cas contraire, c'est toujours à cause des règles.

D'aucuns prétendraient que ces changements sont mineurs, mais je pense que le comité poursuit un examen permanent du Règlement. Nous avons récemment mis au point une série de modifications techniques et d'autres changements relativement à certains débats spéciaux, et j'entends les soumettre à la Chambre fin mai, début juin. Si nos propositions sont acceptées, il s'agira, encore une fois, de nouveaux changements, peut-être pas draconiens mais qui viendront néanmoins modifier la façon dont fonctionne la Chambre, la rendant plus adaptée aux questions et aux goûts du jour. Je pense que de tels changements sont importants si l'on veut améliorer le respect qu'accorde la société canadienne à la Chambre des communes et à son rôle. Merci.

Mr. Cassidy: Thank you very much.

M. Cassidy: Merci beaucoup.

Le prochain participant est Gaston Leroux du Bloc québécois.

Our next participant is Gaston Leroux, from the Bloc Quebecois.

M. Gaston Leroux, député (Richmond—Wolfe): Merci, monsieur Cassidy. Vous me permettrez de rester ici. M^me^ Ablonczy et moi pensons que si nous allons derrière le tréteau, nous allons disparaître. Il vaut peut-être mieux rester ici.

Cela me fait plaisir de participer à cette réunion du colloque du printemps. D'entrée de jeu, je vais vous dire qu'à l'instar de mes deux cent et quelques collègues, hommes et femmes, qui sont nouvellement élus à ce Parlement, je suis en apprentissage dans une grande école, mais aussi obligé d'être efficace au travail immmédiatement. On doit donc à la fois faire notre apprentissage et livrer la marchandise immédiatement.

Nous sommes juvéniles dans cette Trente-cinquième législature. Par ailleurs, nous sommes bien entourés. En écoutant les gens d'expérience et en observant des hommes et des femmes qui ont beaucoup réfléchi à cette question et qui ont suivi l'évolution des travaux de réforme parlementaire, nous nous sentons très bien entourés. Les gens qui nous entourent nous apprennent beaucoup. Je veux le souligner, parce que les gens qui travaillent à ce Parlement sont généreux de leurs connaissances et nous aident beaucoup à fonctionner et à travailler. Il est important de le souligner.

Il est évident que la Trente-cinquième législature est habitée par une nouvelle représentation électorale qui est marquante du point de vue historique. Beaucoup de gens doivent être à leur bureau en train d'écrire et d'observer la situation pour la commenter et l'analyser un peu plus tard, mais on peut quand même dire déjà que cette représentativité donne une dynamique tout à fait nouvelle à ce Parlement, à cette Législature, étant donné la présence du Parti réformiste et celle du Bloc québécois qui, somme toute, marquent la représentation électorale d'une manière très spécifique et très pointue.

Mr. Gaston Leroux, MP (Richmond—Wolfe): Thank you, Mr. Cassidy. Please allow me to stay where I am. Madam Ablonczy and myself are afraid that if we go behind the podium, we will disappear. It is perhaps best if we remain right here.

I am very pleased to have the opportunity of participating in this session of the spring seminar. I would like to say at the outset that, like my two hundred and some male and female colleagues who have been newly elected to Parliament, I am doing my apprenticeship with a prestigious school, but I must be efficient in my work right away. We must both do our apprenticeship and deliver the goods at one and the same time.

We are like adolescents in this 35th Parliament. We are however well surrounded. Indeed, we feel very well surrounded as we listen to experienced men and women who have given a lot of thought to this issue and who have closely followed the evolution of parliamentary reform. The people around us are teaching us a great deal. I wish to underline that, because the people involved in this Parliament are very generous with their knowledge and they have been a great help to us in our work. I thought it important to stress that.

It is obvious that the 35th Parliament is characterized by a new electoral representation that is a turning point in our history. A good many people must be sitting at their desk, writing away on the situation in order to comment upon it and analyze it a little bit later on, but it can nevertheless be said that this representativity has given a new dynamism to this Parliament, with the presence of the Reform Party and of the Bloc Quebecois who, when all is said and done, will certainly have had a very specific and very pointed effect on electoral representation.

[*Text*]

En guise d'introduction, j'aimerais vous rappeler que le Bloc québécois n'a pas le mandat de réformer l'institution fédérale. Notre préoccupation, en tant qu'élus, porte davantage sur des choses qui dépassent largement la vie parlementaire quotidienne. L'objectif de notre formation politique est animé par une démarche qui ne peut être autre chose que la décentralisation.

Cela dit, notre position en ce qui concerne l'exercice du droit démocratique et de la vie parlementaire est sans équivoque. Nous sommes des démocrates et favorisons la décentralisation des pouvoirs au sein de toute assemblée législative. Il nous apparaît essentiel de favoriser l'émergence d'un pouvoir local fort se traduisant par l'autonomie politique des représentants locaux à ces mêmes assemblées ou parlements.

Le Comité permanent de la gestion de la Chambre des communes a déposé, en avril 1993, un rapport qui propose des changements dans plusieurs secteurs. L'accroissement du pouvoir des députés est au centre de ces préoccupations. Voilà une voie que nous appuyons grandement. C'est sur ce principe majeur de la vie démocratique que je veux baser mon intervention de ce matin.

[*Translation*]

By way of introduction, I would like to remind you that the Bloc Quebecois' mandate is not to reform the federal institution. Our concern, as elected representatives, is aimed more at things that go beyond parliamentary life. The aim of our party is driven by what can only be called the principle of decentralization.

That having been said, our position concerning the exercise of democratic rights and of parliamentary life is totally unequivocal. We are democrats and we are in favor of the decentralization of power within any legislative assembly. It appears essential to us to promote the emergence of a strong local power expressed by the political automony of local representatives at these same assemblies or parliaments.

In April 1993, the House Standing Committee on Management tabled a report suggesting changes in various areas. The empowerment of members was central to the various issues covered. This is a move that we strongly support. As a matter of fact, my intervention this morning is based upon this very principle of democratic life.

• 1010

Sur le plan constitutionnel, faut–il le rappeler, la souveraineté du Canada est exercée de façon conjointe par trois pouvoirs: la monarchie, le Sénat et la Chambre des communes. La structure vieille de 700 ans nécessite, nous semble–t–il, un changement majeur de ses pratiques législatives et de sa tradition parlementaire.

Il n'est un secret pour personne que ces trois pouvoirs sont plus ou moins symboliques et que la réalité du pouvoir politique canadien est tout autre. Le sentiment que le Parlement canadien ne signifie pas grand–chose parce qu'il est sous la coupe du gouvernement et de son cabinet restreint est très répandu.

La question se pose donc: qu'en est–il des droits démocratiques si l'ensemble des pouvoirs de décision est concentré entre les mains de quelques individus à la tête de l'exécutif parlementaire?

Dans une parution aux presses de l'Université du Québec, François Houle dit qu'entre l'arrivée au pouvoir de Pearson et Mulroney, les modes d'exercice du pouvoir ont été radicalement transformés. Il émet comme hypothèse et je cite:

> Ces modifications ont davantage conduit au renforcement du pouvoir du premier ministre et d'un groupe restreint de ministres.

En somme, il dit que les différentes restructurations au niveau de l'exécutif ont conduit à une plus grande centralisation de l'appareil politique fédéral. C'est cela, somme toute.

D'ailleurs, entre 1967 et 1987, sur 3 000 projets de loi privés, 12 seulement sont devenus des lois. La majorité des lois découlent d'initiatives venant de l'exécutif fédéral. Depuis 1983, le nombre des projets de lois émanant des députés, à titre privé, a dramatiquement décliné; ces projets de loi sont remplacés par des motions.

L'érosion du rôle législatif du simple député implique–t–elle une disparition graduelle mais réelle d'un aspect de la démocratie parlementaire?

Let us not forget that on the constitutional level, Canada's sovereignty is jointly exercised by three powers: the Monarchy, the Senate and the House of Commons. It seems to us that this 700–year old structure is in need of major changes to its legislative practices and its parliamentary tradition.

It is a secret to no one that these three powers are more or less symbolic and that the reality of Canada's political power is quite different. The idea that the Canadian Parliament doesn't mean very much because it comes under the government and the Cabinet is very widespread.

The question, therefore, is the following: what of democratic rights if all of the decision–making powers are concentrated in the hands of a few individuals at the head of the parliamentary executive?

In a publication of the *Presses de l'Université du Québec*, François Houle states that the ways in which power was exercised changed radically between the Pearson and Mulroney era. His hypothesis is the following:

> These changes led to a further reinforcement of the power of the Prime Minister and of a select group of ministers.

In brief, the author states that the various restructuring exercises undertaken at the executive level led to a greater centralization of the federal political apparatus. That's it, in a nutshell.

As a matter of fact, between 1967 and 1987, only 12 of some 3,000 private members' bills became law. The majority of laws flow from initiatives of the federal executive. Since 1983 the number of private bills put forward by members has dropped dramatically; these bills are replaced by motions.

Does the erosion of the legislative role of ordinary members imply the gradual but concrete disappearance of an aspect of parliamentary democracy?

[*Texte*]

En tant que démocrates, nous pensons que le député est avant tout un législateur et que son rôle ne peut se limiter au seul acte juridique de voter des lois. Il doit aussi, et en ceci je rejoins l'opinion de plusieurs, s'étendre à la capacité de participer à la définition du contenu ou à l'élaboration des politiques qui seront ensuite transformées en projets de loi.

Dans cette perspective, j'aimerais attirer votre attention, dans un premier temps, sur les travaux récents du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre concernant la période des questions et des débats spéciaux et, dans un deuxième temps, sur quelques-unes des recommandations que ma formation politique a faites au début de la Trente-cinquième législature. Les quelques recommandations vont dans le sens d'une responsabilisation accrue du rôle politique du député.

En ce qui concerne la période des questions, il ne faut pas se le cacher: les Canadiens ainsi que les Québécois perçoivent ce moment de délibérations parlementaires comme étant parfois une mise en scène artificielle ou un spectacle de signification bien peu pratique, bien que mon expérience de metteur en scène et d'acteur me permette de dire qu'on pourrait peut-être donner des ateliers de formation pour certains acteurs.

Pour dissiper ce sentiment de malaise face à la période des questions et valoriser le rôle du député vis-à-vis de l'exécutif parlementaire, le Comité permanent de la procédure croit que la mise en place de périodes spéciales de questions et de réponses sur un seul sujet, par thème précis ou par politique ministérielle, s'impose. Une telle période de questions permettrait d'interroger des ministres de façon beaucoup plus systématique qu'à l'heure actuelle. Une telle formule pourrait servir à centrer l'attention sur des problèmes régionaux, quel que soit le secteur d'activités.

Le Comité recommande donc que l'on réserve une fois par semaine, en dehors des heures normales de séance, une période spéciale. Voilà une recommandation qui va dans le sens de l'élargissement des interventions du député et permettra sans doute, si elle est adoptée, de valoriser et revaloriser la période des questions et la vie parlementaire aux yeux des Canadiens et des Québécois.

Tout à l'heure, M. Montpetit a fait remarquer qu'il y a eu un changement à partir du moment où les débats ont été télédiffusés. Donc, le rôle de la télévision est extrêmement important. On parlait cette semaine de cotes d'écoute. On sait que la cote d'écoute est d'environ 1,2 million de personnes. C'est ce qu'on nous dit. Il reste que les députés reçoivent beaucoup de *feedback* de la part de leurs commettants sur leur présence ou leur non-présence. Monsieur Milliken, chez vous, il doit y en avoir qui ont hâte d'arriver à la télévision. Lorsqu'on revient dans nos comtés, on s'aperçoit que les gens réagissent et ont vu. Beaucoup de Canadiens et de Canadiennes s'intéressent à ce qui se passe.

• 1015

Une telle période de questions très spécifique nous permettrait d'aller plus à fond avec un ministre sur des sujets précis. Ce serait extrêmement bénéfique du point de vue de la démocratie et de notre capacité d'interroger plus à fond sur certains sujets et, deuxièmement, du point de vue de l'image que les députés projettent dans la population.

[*Traduction*]

As democrats, we believe that MPs are, first and foremost, legislators, and that their role cannot be limited to the legal act of voting on bills. It must also, and here my opinion is shared by many, extend to the possibility of participating in the definition of the content or in the drafting of policies that will be translated into bills.

In this perspective, I would like to draw to your attention, firstly, some of the recent work of the Standing Committee on Procedure and House Affairs concerning the question period and special debates and, secondly, on a few of the recommendations made by my party at the beginning of the 35th Parliament. These recommendations are aimed at the further empowerment of the members of Parliament.

Concerning question period, let us be frank: Canadians and Quebeckers at times view this portion of parliamentary debates as an artificial production, as a show of little practical importance, even if my experience as director and actor would have me say that it might be wise to offer training sessions to some of the actors.

In order to dissipate this unease regarding question period and to enhance the role of members vis-à-vis the parliamentary executive, the Standing Committee on Procedure believes that it is essential to make provisions for special question-and-answer periods on a given subject, by theme or by ministerial policy. This type of question period would make it possible to question ministers much more systematically than is the case now. Such a formula could help center attention on regional problems, in whatever sector.

The Committee therefore recommends that a special period be set aside once a week, outside of normal sitting hours. This recommendation would contribute to broadening member interventions and would undoubtedly, if it were adopted, bring about a renewed appreciation, in the eyes of Canadians and Quebeckers, of question periods and of parliamentary process.

Earlier, Mr. Montpetit underlined that there was a change as soon as the broadcasting of debates began. The role of television is thus extremely important. There was much talk this week about viewership. We know that these broadcast are followed by approximately 1.2 million people. This is what we've been told. Members get an awful lot of feedback from their voters on the fact that they were either present or absent. Mr. Milliken, in your area, there must be a lot of people who are anxious to turn on their sets. When we go back to our ridings, we see that the people have seen and that they have reacted. A good many Canadian men and women are interested in what goes on.

This type of question period would enable us to go to the heart of a given matter with a minister. It would be extremely beneficial from the point of view of democracy and of our ability to delve deeper into certain issues and, secondly, with regards to the image members project to the general population.

[*Text*]

Vous savez que les sondages ne nous donnent pas beaucoup de garanties en termes de belle image. Voici une anecdote. Lorsque je me suis présenté, mon fils m'a demandé pourquoi je voulais aller travailler dans un milieu où les gens, en général, étaient des menteurs et des voleurs. C'était bien embêtant, mais il fallait quand même que je réussisse à convaincre les gens autour de moi qu'il valait mieux aller travailler au front que de rester assis chez soi.

L'introduction de débats spéciaux permettrait aussi aux parlementaires d'aborder des questions d'importance qui, dans le cadre des structures actuelles, sont renvoyées aux calendes grecques. Une telle période pourrait être incluse dans les programmes des travaux parlementaires et permettrait de valoriser le rôle du député.

Ces recommandations démontrent, nous semble-t-il, la volonté du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre d'équilibrer le partage des responsabilités entre le volet exécutif et le volet législatif à la Chambre des communes. Cependant, comme on l'a dit tout à l'heure, le poids politique des comités législatifs n'est pas évident et la prédominance du parti au pouvoir à l'intérieur des comités enlève souvent toute crédibilité à ces comités. On en a parlé tout à l'heure. C'est extrêmement important. On a parlé du cordon ombilical. N'ayant point de pouvoir exécutoire, les conclusions de ces comités demeurent au stade des recommandations et le gouvernement en fait ce qu'il veut.

Toujours dans l'esprit d'élargir et de consolider le rôle du député, au mois de janvier dernier, on proposait que soit établie une période de questions spéciale d'une heure une fois par semaine. En ce qui concerne les débats spéciaux, on proposait qu'un simple député puisse introduire à la Chambre, avec le consentement des leaders de l'opposition, un sujet pour un débat spécial qui aurait lieu dans les deux jours suivant la réception d'un avis de la présidence. Enfin, on proposait que les comités de la Chambre puissent avoir un droit de veto sur les nominations politiques. On parle de changements et de modification des mentalités.

Souventes fois, le parti au pouvoir nous parle de transparence. On nous réfère au Livre rouge. Si on veut accroître la transparence, nous permettre de vraiment avoir une vitrine et donner aux autres l'accès à l'information, ce genre de mesures peut aider à réaliser cette volonté inébranlable, à la fois du gouvernement au pouvoir et de tous les autres, d'être vraiment transparents.

Il nous apparaît important à nous, députés, d'attirer votre attention sur les modifications aux procédures de la Chambre proposées par le gouvernement libéral, cela dès le début de la Trente-cinquième législature. La mesure adoptée, souvenez-vous en, permettait aux ministres de proposer une motion afin de renvoyer un projet de loi en comité législatif immédiatement après la deuxième lecture, permettant ainsi de limiter le débat.

À la Chambre, nous avons mis le gouvernement en garde. Nous lui avons dit de ne pas réduire le rôle essentiel et traditionnel de l'opposition, de surveiller la gestion de la Chambre et les décisions gouvernementales et, surtout, de permettre à fond une discussion sur les principes mêmes d'un projet de loi. Ceci est extrêmement important. Nous lui avons dit de ne pas réduire la force démocratique d'un Parlement en limitant l'Opposition officielle dans sa capacité de mettre en

[*Translation*]

You must be aware that the polls don't give us many guarantees concerning our image. Let me tell you a little anecdote. When I decided to be a candidate, my son asked me why I wanted to go and work in a milieu where most people are liars and thieves. It wasn't easy, but I had to convince the people around me that it was better to go to the front lines rather than sit at home.

The introduction of special debates would also enable Parliamentarians to deal with important issues that, in the context of present structures, are often constantly put on the back burner. These periods could be included in the parliamentary calendar and would contribute to the enhancement of the role of back-benchers.

In our opinion, these recommendations demonstrate the will of the Standing Committee on Procedure and House Affairs to balance responsibilities between the executive and the legislative branches of the House of Commons. However, as was said earlier, the political weight of legislative committees is not self-evident and the predominance of the party in power on committees often serves to decrease their credibility. This was mentioned earlier, and it is extremely important. There was mention of the ombilical cord. Since committees have no executory power, their conclusions remain mere recommendations and the government is free to do as it wishes.

Again in the interest of broadening and consolidating the role of MPs, last January, we recommended the establishment of a special one-hour question period, once a week. Regarding special debates, we suggested that a back-bencher be authorized to table in the House, with the consent of the leaders of the opposition, a subject for a special debate to take place in the two days following reception of a notice from the Speaker. Finally, we suggested that House committees have a veto on political appointments. All of this entails changing ways of thinking.

The party in power oftentimes speaks of tranparency. We are invited to refer back to the Red Book. If we want to increase transparency, to have a showcase and to grant access to information to others, then this type of measure can contribute to the expression of this will of the governing party and of all the others to be truly transparent.

As members, it is important for us to draw to your attention the House procedure changes proposed by the Liberal government at the very beginning of the 35th Parliament. I would remind you that the measure that was adopted authorized ministers to move a motion in order to refer a bill to a legislative committee immediately following second reading, thus making it possible to limit debate.

In the House, we warned the government. We told it not to infringe upon the essential and traditional role of the opposition, to supervise the management of the House and government decisions and, especially, to ensure thorough discussion of the principles underlying bills. This is an extremely important aspect. We told the government not to diminish the democratic strength of a Parliament by limiting the Official Opposition's capability of drawing out certain aspects of a bill or

[*Texte*]

évidence certains aspects ou de reprendre en compte les fondements mêmes d'un projet ou son cadre. Évidemment, il y a toute la question de l'intervention de l'Opposition officielle, une intervention qui pourrait être strictement négative et inutile, avec une position politique bébête et méchante. C'est possible. Toutes les discussions sont là.

Par ailleurs, la vie démocratique doit certainement être préservée par cette reconnaissance officielle d'un parti qui doit mettre en lumière certains aspects d'un projet de loi, surtout dans ses principes.

• 1020

Nous ne croyons pas que l'abolition de la deuxième lecture en Chambre soit nécessaire, cela en raison de la transparence et de l'élargissement du rôle des députés. Nous pensons plutôt que cela entraînerait l'érosion du rôle législatif du simple député.

Ce débat et ce vote en deuxième lecture sont le moyen le plus important de contrôler des projets de loi d'initiative gouvernementale et confirment le rôle de l'opposition et sa nécessaire intervention pour mettre en lumière ces projets de loi. La conséquence de l'option que proposait l'équipe gouvernementale en renvoyant un projet de loi en comité immédiatement après l'étape de la première lecture était d'éliminer le droit des députés de critiquer le principe du projet de loi. Cet aspect est dangereux.

Si je rappelle ces événements du début de la Législature, c'est qu'ils sont la démonstration de la très grande difficulté qu'il y a à décentraliser. Tout à l'heure, on faisait allusion à l'attachement au passé, à une espèce de résistance. On sait que tous les individus sont résistants aux changements, mais il faut se rappeler qu'il est important de traverser un certain nombre d'étapes.

Toujours dans l'esprit de redorer le blason du simple député et ainsi promouvoir l'activité démocratique au sein des sociétés québécoise et canadienne, j'aimerais m'arrêter brièvement sur la notion du vote libre à la Chambre.

S'il y a une disposition qui profite à l'émancipation d'un simple député, c'est bien celle-là. Une relâche de la discipline de parti est sans contredit un moyen efficace d'accroître l'autonomie du simple député. L'autonomie fondée sur la dissidence suppose une organisation très différente du pouvoir actuel. Cela suppose que chaque député possède un pouvoir propre sans rapport avec la direction de son parti. L'émergence du vote libre des députés sur une base quotidienne à la Chambre des communes implique nécessairement une redistribution du pouvoir politique au Canada et au Québec. Une disparition partielle de la discipline de parti est synonyme de décentralisation du pouvoir de prise de décision d'Ottawa vers les régions, les députés étant des législateurs et des représentants de la population locale. On sait que nous sommes d'abord et avant tout élus par nos propres commettants. Ce sont les premières personnes que nous devons servir.

L'idée de l'expression libre, du vote libre des députés à la Chambre des communes est évidemment pour nous utopique. On entrevoit difficilement une telle situation dans le contexte canadien actuel. Cependant, depuis un certain nombre d'années,

[*Traduction*]

of questioning the very foundation of a bill or its framework. Obviously, there's the whole question of the intervention of the Official Opposition, that could be purely negative and useless, based upon a silly or outright mean political position. Such things are possible. All of the discussions are there.

Furthermore, democracy is preserved through the official recognition of a party whose duty it is to bring to light certain aspects of bills, especially as regards their underlying principles.

We do not believe that the abolition of the second reading in the House is necessary, given the transparency and the broadening of the role of ordinary members. Rather, we are of the opinion that such a thing would bring about an erosion of the legislative role of Members of Parliament.

The debate and vote on second reading are the most important mechanisms for controlling government bills and they serve to confirm the role of the Opposition and its necessary intervention in order to show bills in their true light. The government team's option of referring bills to committee immediately following first reading would result in eliminating the right of members to criticize the principle underlying bills. This would be dangerous.

If I choose to remind you of these events that took place in the beginning of the last Parliament, it is because they are the demonstration of the great difficulty there is in decentralizing. Mention was made earlier of people's attachment to the past, of a form of resistance to change. We are all aware that all human beings resist change, but we must remind ourselves that it is important to move forward in stages.

Again in the interest of boosting the role of back-benchers and of promoting democratic activity within Quebec and Canadian society, I would like to speak briefly about the notion of free votes in the House.

If there is one provision that serves the emancipation of back-benchers, that is the one. A relaxation of party discipline would obviously be an efficient means to increase the autonomy of back-benchers. Autonomy based on dissidence would require a very different organization of power. Each member would have his or her own particular power, beyond the confines of the party. The emergence of daily free votes by members in the House of Commons would necessarily imply a redistribution of political power in Canada and in Quebec. A partial disappearance of party discipline would be synonymous with the decentralization of Ottawa's decision-making power to the benefit of the regions, members being both legislators and the representatives of the local population. We all know that we are first and foremost elected by the residents of our own ridings. These are the people we must serve first.

The idea of free expression, of free votes in the House of Commons is obviously utopian in our minds. We have difficulty contemplating such a thing in the present Canadian context. However, over the past few years, we have seen a rise in the

[*Text*]

on voit augmenter davantage la reconnaissance d'un vote libre, particulièrement sur des questions d'ordre moral, d'éthique. Lors de ce vote libre, chacun des députés pourrait exprimer, en dehors de toute volonté de consensus, sa propre vision politique. C'est pour cela que l'on trouve cela utopique. Cela permettrait à des députés de donner, en dehors de tout consensus, des visions de la société qui leur sont individuelles, qui les entourent personnellement.

En terminant, je dois dire que la discussion évolue, mais qu'il y a des enjeux politiques qui s'opposent en étroit parallèle avec la vie démocratique et ce qu'est un député dans la société, au niveau de sa représentation et de sa responsabilité directe au niveau des comtés.

Je vous remercie.

M. Cassidy: Merci bien, monsieur Leroux.

Our final speaker is Diane Ablonczy from the Reform Party.

Mrs. Diane Ablonczy, MP (Calgary North): Thank you, Mr. Chairman.

It's good to be here with you. I know a lot of you folks work in this whole area of Parliament and are quite interested in what some of these new folks might be thinking in the way of parliamentary reform.

I must say that we have found our working relationships with other parties to be very amicable. Although we don't always agree in policy areas, we certainly have found it enjoyable to work with each other as people.

I commend Peter, as chairman of our committee, for the fact that he does make all of us feel that we are working together in a non-partisan way to bring about a consensus of ideas, especially on parliamentary change and reform.

I'd like to begin by telling you a little story. Since I am from the west, as we've all heard, this is about a farmer. An old farmer listened patiently to an overly enthusiastic salesman leafing through a thick manual on scientific farming. Asked to purchase the manual, the farmer said "Son, I don't farm half as good as I know how to already."

Ladies and gentlemen, it is my belief that what Parliament really needs is not so much new rules as a new will, not new Standing Orders but a new commitment to working cooperatively in the interests of this great country.

• 1025

Observers of the Canadian Parliament, such as yourselves, might well be justified in concluding that it doesn't work half as well as it could already.

Changes on paper can be useless unless they are accompanied by a genuine spirit of commitment to real change. Lawyers often say that a contract is only as good as the parties to it. This is an extremely important dynamic that cannot be overlooked if we hope ever to achieve genuine parliamentary reform.

[*Translation*]

recognition of the importance of free votes, especially where moral or ethical matters are concerned. During free votes, each member would be able to express, outside of any desire of consensus, his or her own political vision. This is why it is in our view utopian. Members would, without any regard for consensus, be able to shape individual, personal visions of the society surrounding them.

In conclusion, I must say that the discussion is evolving, but there are political issues that go directly counter to democracy and to what an MP is within society, as far as representation and direct responsibility within his or her riding are concerned.

Thank you.

Mr. Cassidy: Thank you, Mr. Leroux.

La dernière intervenante sera Diane Ablonczy, du Parti réformiste.

Mme Diane Ablonczy, députée (Calgary-Nord): Merci monsieur le président.

Je suis heureuse d'être ici parmi vous. Je sais que nombre d'entre vous travaillez dans le contexte du Parlement et sont très intéressés par ce que certains des nouveaux arrivants pensent en matière de réforme parlementaire.

Je dois dire que nous trouvons très amicaux nos rapports de travail avec les autres partis. Même si nous ne sommes pas toujours d'accord, nous avons pris plaisir à travailler les uns avec les autres en tant qu'êtres humains.

Je tiens à féliciter Peter, en tant que président du Comité, d'avoir fait en sorte que nous ayons tous l'impression de travailler ensemble de façon non partisane en vue d'en arriver à un consensus sur la réforme parlementaire.

J'aimerais commencer par vous raconter une petite histoire. Étant donné que je viens de l'Ouest, comme tout le monde le sait, je vais vous parler d'un agriculteur. Un vieil agriculteur écoutait patiemment un vendeur très enthousiaste qui parcourait un épais manuel sur l'exploitation agricole scientifique. Pour appuyer son refus d'acheter le manuel, l'agriculteur déclara: «Écoutez, jeune homme, je n'arrive déjà pas à faire la moitié de ce que je sais faire.»

Mesdames et messieurs, je pense que ce qu'il faut au Parlement, ce ne sont pas tant de nouvelles règles, un nouveau Règlement, qu'une nouvelle volonté, un nouvel engagement à travailler de façon coopérative, dans l'intérêt du merveilleux pays qu'est le nôtre.

Des observateurs du Parlement canadien, comme vous, pourraient très bien conclure, à juste titre, que le Parlement ne fonctionne déjà pas à la moitié de ses capacités.

Des changements sur papier sont inutiles à moins d'être accompagnés par un engagement sincère d'effectuer de réels changements. Les avocats disent souvent qu'un contrat n'a de valeur que si les signataires en ont. Il s'agit d'une dynamique extrêmement importante qu'il ne faut pas laisser pour compte si nous voulons espérer en arriver un jour à une véritable réforme parlementaire.

[*Texte*]

In the few minutes we have together this morning, I would like to touch briefly on three "w"s of parliamentary reform: why, what, and when.

First, why is reform needed to the way Parliament conducts its business? Sometimes we don't stop to ask that quite as much as we should. Simply put, I believe many Canadians think that Ottawa—that's the term most often used—decreasingly serves their needs and interests. Decisions made there may reflect the will of the Prime Minister or the will of a party, but unfortunately they often do not reflect the will of the people.

I suggest that there are two reasons why this perception has to be addressed in a meaningful way and resolutely.

First, we need to reaffirm and honestly practise genuine democracy in Canada. In its simplest terms, democracy is rule by the people—not rule by a prime minister, not rule by a prime minister and his cabinet, not rule by members of Parliament belonging to the government party, or even by all 295 members of Parliament, but rule by the people.

Yes, MPs have a mandate from the people. Yes, MPs are trustees for the people. But ultimately, and most important of all, MPs are delegates of the people. Unless those three elements of representation are properly balanced, the nation's decision-makers become disconnected from the people they serve, whose lives they affect and whose money they spend.

Democracy cannot be merely a platitude we pay lip-service to or an arrangement we take for granted. Instead, it is a living, intelligent dynamic that must be practised in spirit as well as in form.

There is a second reason why the public must genuinely believe that institutions of government serve their needs and interests. It is because disconnection between citizens and their governors and lawmakers leads to an erosion of the stability of society. It results in disrespect for laws and authority, then increasing refusal to be subject to them, and finally widespread lawlessness.

If we are willing to accept that our citizens have indeed lost a great deal of respect for and confidence in Parliament as it has operated in the past—and the evidence, I would suggest, is clear from the rejection of over two-thirds of the members of the last Parliament and of two of the main political parties in it—then the "why" of reform ought also to be clear.

We should then turn to the second "w" and consider what reforms are needed. I believe these should be fundamentally redesigned to allow these four direct-democracy conventions: (1) free votes, (2) referenda and citizens' initiatives, (3) recall, and (4) Senate reform.

You will appreciate that these four areas each deserve to be the subject of a substantive discussion and that others could be added to the list. However, I believe these to be the key reforms and will confine myself to a brief comment on each, as they relate to the "why", which I have suggested is the need to restore, preserve, and enhance the truly democratic nature of our system of government.

[*Traduction*]

J'aimerais, dans les quelques minutes que je vais passer avec vous ce matin, traiter brièvement des trois clés de la réforme parlementaire: pourquoi, quoi et quand.

Premièrement, pourquoi faut-il modifier la façon dont le Parlement mène ses affaires? Nous ne nous posons sans doute pas assez souvent la question. Je pense tout simplement que de nombreux Canadiens estiment qu'Ottawa—c'est ainsi que l'on parle le plus souvent du gouvernement fédéral—s'occupe de moins en moins bien de leurs besoins et de leurs intérêts. Les décisions prises à Ottawa reflètent peut-être la volonté du premier ministre ou d'un parti donné, mais elles ne reflètent malheureusement pas souvent la volonté du peuple.

Il y a selon moi deux raisons pour lesquelles cette perception doit être contrée de façon réfléchie et résolue.

Il nous faut, tout d'abord, réaffirmer et pratiquer de façon honnête une véritable démocratie canadienne. Dans son expression la plus simple, la démocratie, c'est le gouvernement par le peuple, et non par un premier ministre, par un premier ministre et son Cabinet, par des députés appartenant au parti au pouvoir ni même par 295 députés.

Oui, les députés ont un mandat qui leur vient du peuple. Oui, les députés sont des administrateurs désignés par le peuple. Mais, ce qui est le plus important, les députés sont les délégués du peuple. Si ces trois éléments de ce qu'est la représentation ne sont pas bien équilibrés, les décisionnaires de la nation s'éloignent du peuple qu'ils servent, dont les vies sont touchées par ce qu'ils font et dont ils dépensent l'argent.

La démocratie ne peut pas être une simple platitude que l'on répète symboliquement ni un arrangement que l'on tient pour acquis. Il s'agit d'une dynamique vivante et intelligente qui doit être respectée dans l'esprit et dans la forme.

Il y a une deuxième raison pour laquelle le public doit être convaincu que les institutions du gouvernement servent ses besoins et ses intérêts: toute rupture entre les citoyens et leurs gouvernants et les législateurs se solde par l'érosion de la stabilité de la société. Il en résulte un manque de respect pour les lois et pour l'autorité, ce qui favorise le refus de s'y plier et, au bout du compte, l'installation de l'anarchie.

Si nous sommes prêts à accepter que nos citoyens ont perdu beaucoup de respect et de confiance à l'endroit du Parlement—comme en témoigne, il me semble, le rejet des deux tiers des députés du dernier Parlement et de deux des principaux partis politiques qui en ont fait partie—alors le «pourquoi» de la réforme est lui aussi tout à fait clair.

Passons donc à la deuxième clé, et réfléchissons à la question à savoir pourquoi des réformes s'imposent. Je pense pour ma part que la réforme devrait viser à permettre les quatre conventions de démocratie directe qui suivent: (1) votes libres, (2) référendums et initiatives de citoyens, (3) destitution et (4) réforme du Sénat.

Vous conviendrez que ces quatre questions méritent, chacune, de faire l'objet d'une discussion approfondie, et que d'autres encore pourraient être ajoutées à la liste. Ce sont cependant là, selon moi, les éléments les plus importants et je me limiterai à quelques brèves observations sur chacun d'eux, dans le contexte du «pourquoi», qui, comme je l'ai déjà dit, est la nécessité de rétablir, de préserver et d'améliorer la nature véritablement démocratique de notre système de gouvernement.

[*Text*]

Free votes would restore and protect the inherently representative nature of a true democracy. It is my belief that a party operating under clearly defined principles, and whose policies and programs can carry the judgment of the majority of the electorate, has nothing to fear from free votes. Rarely would a member find himself with clear direction from constituents to vote against the program of a party operating with the trust and approval of the public.

Conversely, once trust has been lost, that will surely be reflected in the inability of a government to gain support for its program from its own members, forcing changes that more adequately address the needs and interests of the majority of citizens. This is an important and necessary check and balance on the power of the Crown.

Referenda and citizens' initiatives allow citizens to have a direct say on issues of substantial national and societal interest, things such as constitutional change, moral and ethical decisions, and other measures with profound consequences for citizens. Should government fail to offer the electorate an opportunity to speak on any given issue, citizens' initiatives would allow voters to demand the right to do so. Experience with this direct democracy mechanism, including in at least one Canadian municipality, shows that not only will voters even vote to increase their own taxes but trust and confidence in governments that are willing to facilitate such direct input increase tremendously.

Simply put, recall allows us to fire representatives between elections if they have lost the substantial trust and confidence of the electorate. There is no reason why elected representatives should be guaranteed a four–to five–year no–cut contract. Few other employees enjoy such job security. No successful company would offer its executives guaranteed tenure no matter what their level of performance. When politicians have little or no accountability to the electorate between elections, it is difficult for citizens to believe their interests are truly being served.

Senate reform would ensure that the interests and aspirations of more thinly populated regions and provinces are not entirely overridden in a single decision–making body in which the most populous regions absolutely control the votes. In addition, it is a scandal that as we enter the 21st century, an entire body of lawmakers in our Canadian Parliament, in a country that prides itself on being a democracy, are unelected and have no legitimate mandate from the people whose interests they affect, nor are they accountable to the public in any way. Instead, they are undemocratically appointed, largely on the basis of patronage. Again, how can Canadians feel assured such a governing body substantially serves their legitimate needs and interests?

[*Translation*]

• 1030

La tenue de votes libres rétablirait et protégerait la nature représentative inhérente de toute démocratie véritable. Je pense pour ma part qu'un parti qui fonctionne dans le cadre de principes clairement définis, et dont les politiques et programmes peuvent supporter le jugement de la majorité de l'électorat, n'a rien à craindre des votes libres. Il serait rare qu'un député se fasse demander par ses commettants de s'opposer au programme d'un parti qui jouit de la confiance et de l'appui du public.

À l'inverse, une fois cette confiance entamée, il pourrait être difficile pour un gouvernement d'obtenir ne serait–ce que l'appui de ses propres membres, ce qui l'obligerait à apporter des changements de façon à s'occuper des besoins et des intérêts de la majorité des citoyens. Il s'agit là du système essentiel de contrepoids au pouvoir de la Couronne.

Référendums et initiatives de citoyens permettent aux citoyens de s'exprimer directement sur des questions d'intérêt national ou sociétal primordial, par exemple changements constitutionnels, décisions morales et éthiques ou toutes autres mesures ayant des conséquences profondes pour la population. Dans les cas où le gouvernement n'offrirait pas à l'électorat la possibilité de se prononcer sur une question donnée, les initiatives des citoyens permettraient aux électeurs d'exiger le droit de le faire. L'expérience de l'utilisation de ces mécanismes de démocratie directe, y compris dans au moins une municipalité canadienne, montre que non seulement les électeurs sont tout à fait capables de voter en faveur d'une augmentation des taxes qu'ils payent, mais également que la confiance à l'égard de gouvernements qui sont prêts à faciliter une telle participation directe par les citoyens est énorme.

Quant à la destitution, il s'agit tout simplement de pouvoir renvoyer les représentants élus, entre les élections, si ceux–ci ne jouissent plus de la confiance des électeurs. Il n'y a en effet aucune raison de garantir aux représentants élus un contrat ferme de quatre à cinq ans. Rares sont les employés qui bénéficient d'une telle sécurité d'emploi. Aucune compagnie qui se respecte n'offrirait à ses administrateurs un poste garanti quel que soit leur rendement. Lorsque les politiciens rendent peu de comptes à l'électorat entre les élections si tant est qu'ils le fassent, il est difficile pour les citoyens de demeurer convaincus que leurs intérêts sont véritablement pris en compte.

En ce qui concerne la réforme du Sénat, une telle réforme veillerait à ce que les intérêts et les aspirations des régions et des provinces moins peuplées ne soient pas complètement ignorés par un organe décisionnel où les régions les plus peuplées ont un contrôle absolu des votes. Par ailleurs, il est parfaitement scandaleux qu'à la veille du XXI^{e} siècle, il existe dans un pays qui se targue d'être une démocratie tout un groupe de législateurs qui ne sont pas élus, qui n'ont aucun mandat légitime établi par ceux dont les intérêts subiront les effets de ce qu'ils feront, et qui ne sont tenus de rendre aucun compte au public. En effet, les sénateurs sont nommés de façon tout à fait antidémocratique, la plupart du temps en guise de faveur politique. Encore une fois, comment les Canadiens peuvent–ils croire qu'un tel corps gouvernant se consacrera à servir leurs besoins et leurs intérêts légitimes?

[*Texte*]

I would remind you that direct democracy reforms would not represent something new or untried. Britain, with our mother Parliament, has had free votes for more than 20 years. Switzerland, respected as one of the world's most stable democracies, holds regular referenda. Many democratic jurisdictions have recall mechanisms but do not change representatives every second Tuesday. Australia's Senate serves its states well, with a structure along the lines of what we believe Canada's reformed Senate ought to be.

In short, I believe changes to the operations of Parliament ought to be designed to allow the judgment of Canadians to be more accurately reflected in decisons made and taken, and designed to allow their interests to be more substantially addressed.

Having advanced reasons why reforms are needed and what ought to be the nature of those reforms, I will conclude by offering some thoughts on when such reforms can be expected. I now speak of meaningful, fundamental reform, reform that is more truly representative, more truly reflective of the needs and concerns of the public, and more responsive in addressing them.

To be frank, the jury is still out on this one. In theory, the present government has given House committees greater opportunity to shape policy and legislation. Yet I know as a fact that few committees, all of whom, of course, have a majority of government members, are moving ahead energetically to propose solutions on substantive issues. For those that are, it is yet to be seen whether their eventual recommendations will be adopted and passed into law. However, I think we ought to commend this present government for the willingness it has demonstrated to open up the process to members in committee.

[*Traduction*]

Je vous rappellerais qu'une telle réforme de démocratie directe ne représenterait rien de nouveau ou de non éprouvé. La Grande-Bretagne, dont nous avons hérité notre Parlement, tient des votes libres depuis plus de 20 ans. La Suisse, reconnue comme étant l'une des démocraties les plus stables au monde, tient régulièrement des référendums. De nombreux pays démocratiques se sont dotés de mécanismes de destitution, mais cela ne veut pas dire qu'ils changent de représentants tous les 15 jours. Le Sénat australien sert très bien ses États, avec une structure semblable à celle que nous aimerions donner au Sénat canadien.

En résumé, je pense que les changements dans le fonctionnement du Parlement devraient être conçus de façon que le jugement des Canadiens soit mieux reflété dans les décisions prises et à permettre de mieux servir leurs intérêts.

Vous ayant expliqué pourquoi des réformes s'imposent et quelle devrait en être la nature, je conclurai en vous donnant quelques idées sur un calendrier éventuel de telles réformes. Je parle bien sûr de réformes fondamentales, de façon que le Parlement soit véritablement représentatif, reflète les préoccupations du public et y donne suite.

Pour être franche, le jury n'a pas encore rendu son verdict là-dessus. En théorie, l'actuel gouvernement a offert aux comités de la Chambre une plus grande marge de manoeuvre dans l'élaboration des politiques et des lois. Je sais de source sûre que seul un petit nombre de comités travaillent uniquement à proposer des solutions sur des questions de fond, alors que tous ont une majorité de membres du parti au pouvoir. Même dans leur cas, il reste à voir si leurs recommandations seront adoptées et traduites sous forme de loi. Néanmoins, je pense qu'il faut féliciter le gouvernement actuel de la disposition dont il a fait preuve à ouvrir le processus aux membres des comités.

• 1035

In response to questions about free votes, referenda, citizens' initiatives, recall, and Senate reform, the Prime Minister has made it clear he does not and will not support these reforms. This is truly unfortunate, given my view that it is imperative we move toward more direct democracy.

It is my belief that the present government will do little more than tinker with the present system. The reason for this is simple. They built the present system, they like it, it serves them well, and they will protect it. In my admittedly partisan, but honest, opinion, they therefore will never and can never be agents of true change.

That is why I and others have worked for the last several years to inject a new dynamic, dedicated to fundamental systemic change, into the political system. It is my sincere belief that it can and will prove to be a positive force for reform in the way Parliament works. To assist us in being as effective as possible in moving toward that goal, we look forward to having the benefit of working with others, such as you and the Canadian Study of Parliament Group.

Pour ce qui est des votes libres, des référendums, des initiatives de citoyens, de la destitution et de la réforme du Sénat, le premier ministre a indiqué clairement qu'il n'était pas en faveur de ces réformes. C'est vraiment regrettable, car je considère comme impératif d'aller davantage dans le sens de la démocratie directe.

À mon avis, le gouvernement actuel n'apportera que des retouches mineures au système en place. La raison en est simple. C'est lui qui a construit le système actuel, le système lui plaît, lui profite et il va le protéger. Mon opinion, certes partisane mais sincère, est que le gouvernement ne sera jamais et ne pourra jamais être l'agent d'un changement véritable.

C'est pourquoi moi-même et d'autres oeuvrons depuis plusieurs années à injecter une dynamique nouvelle dans le système politique, afin d'induire un changement systémique fondamental. Je crois sincèrement que ce peut être et sera une force positive dans le sens d'une réforme du fonctionnement du Parlement. Pour nous aider dans cette tâche, nous nous tournons vers d'autres, comme vous-même et le Groupe canadien d'étude des questions parlementaires.

[*Text*]

The move in Canada toward direct democracy is a very real feature of our changing political landscape. As political leaders, we can fight it until it sweeps us aside, or we can work positively with it to ensure the continuing health and credibility of the Canadian democratic system.

Mr. Cassidy: I would like to thank the three panellists. We've had a very interesting set of views, with one looking at constructive changes taking place and one perhaps expressing some skepticism about whether the role of the opposition will be fully acknowledged as the changes take place, and expressing a need to move further in direct democracy and in reducing the power of the cabinet and the Prime Minister over the process.

I am open to questions from the floor.

QUESTIONS ET OBSERVATIONS

M. Louis Massicotte (professeur, Département de science politique, Université de Montréal): Je voudrais féliciter nos panélistes pour leurs présentations.

Le point de départ de mes remarques est un phénomène qui m'apparaît le grand phénomène des années 1980, un phénomène qui dépasse peut-être l'ampleur des réformes qui ont été réalisées, qui ont été nombreuses. C'est la dégradation de l'image publique du Parlement.

Je n'insisterai pas sur tous les détails qui sont documentés dans de nombreux sondages et qui démontrent que l'image du Parlement au sein du public s'est énormément dégradée au cours des dernières années.

Ce qui m'apparaît préoccupant surtout, c'est que les résultats de la dernière élection ne semblent avoir nullement enrayé cette dégradation. Le dernier baromètre Gallup qui a été publié indique clairement que le problème demeure.

Devant un problème comme celui-là, il y a deux options qui s'ouvrent. La première, c'est de changer le Parlement et la deuxième, c'est de changer l'image que le public a du Parlement.

La plupart des commentaires que nous avons entendus tendent dans la première direction: changer le Parlement. Là l'horizon qui est offert à la plupart des réformateurs est un horizon essentiellement américain. Il s'agit de mettre en pièces Westminster et de déménager à Washington, et ceci à plusieurs degrés. Évidemment, il y a beaucoup d'options possibles. Certaines sont plus audacieuses, mais dans l'ensemble, il y a une certaine tendance congressionnaliste.

On peut se poser une question: Est-ce que des réformes de cette envergure vont vraiment améliorer la situation? On est un peu sceptique quand on constate le fait suivant. C'est que le Congrès américain, qui est l'horizon favori de nombre de réformes envisagées, a une image publique tout aussi négative auprès de sa propre population que notre propre Chambre des communes. Je me demande si, dans ces conditions, on ne devrait pas aussi regarder de l'autre côté. Est-ce qu'il n'y a pas aussi moyen de redresser un peu l'image du Parlement dans la population?

[*Translation*]

Le mouvement en faveur de la démocratie directe au Canada est un élément incontournable de notre paysage politique en évolution. En tant que dirigeants politiques, nous pouvons combattre ce mouvement jusqu'à ce qu'il nous emporte, ou bien nous pouvons l'accompagner dans un esprit positif afin d'assurer le maintien de la vigueur et de la crédibilité du système démocratique canadien.

M. Cassidy: Je tiens à remercier les trois conférenciers. Nous avons entendu là un ensemble d'opinions très intéressantes, un intervenant vantant les changements constructifs qui interviennent et un autre exprimant quelque scepticisme sur le rôle qui sera confié à l'opposition et faisant valoir la nécessité d'aller plus loin dans le sens de la démocratie directe et de la réduction du pouvoir du Cabinet et du premier ministre.

J'invite les membres de l'assistance à poser leurs questions.

QUESTIONS AND COMMENTS

Mr. Louis Massicotte (professor, Department of Political Science, University of Montreal): I would like to congratulate our panelists for their presentations.

The starting point of my comments is what seems to me the paramount phenomenon of the 80s, whose significance might be even greater than the many reforms which have been accomplished. It is a degradation of the public image of Parliament.

I won't go into all the details which have been documented in many public opinion polls and which show that the image of Parliament has greatly suffered in the last few years.

What concerns me most is that the results of the last election don't point to any reversal of this trend. The last Gallup poll that was published shows clearly that this problem remains unchanged.

Phased with such a problem, we have two options. The first is to change Parliament and the second to change the public perception of Parliament.

Most of the comments we have heard are consistent with the first alternative: changing Parliament. The model most reformers are looking at is essentially the American model. The goal is to dismantle the Westminster system and to move towards the Washington model. Obviously there are many possible avenues, some of which are more radical than others but on the whole, there is a trend towards a Congressional model.

One can wonder if reforms of that type will really improve the situation. One is entitled to be somewhat sceptical in view of the following fact. The American Congress, which is the preferred model of many of the proposed reforms, has a public image which is just as negative with the American public than our own House of Commons in Canada. So one might wonder if we shouldn't look also at the second alternative, to see if there wouldn't be a way to improve the image of Parliament among the Canadian public.

[*Texte*]

Permettez–moi ici une petite anecdote. On était entre collègues, il y a quelques semaines, des collègues professeurs d'université de plusieurs départements. On essayait d'évaluer la performance des différents partis politiques en Chambre. Nous étions d'accord pour dire qu'un des partis politiques, que je n'identifierai pas pour ne pas susciter de jalousie au sein de nos panélistes, s'en était bien tiré. Là un économiste a fait une réflexion qui m'apparaît tout à fait symptomatique. Il a dit: Ils ont compris à quoi se résume le Parlement aujourd'hui, c'est–à–dire 45 périodes de questions orales, point final.

Je pense que cela résume largement l'opinion du public. Je crois personnellement que c'est une opinion qui est injuste. Ceux qui ont eu l'occasion de travailler pour des commissions parlementaires savent qu'il s'y fait un travail très sérieux. Est–ce qu'on ne devrait pas assurer un débat public un peu plus large sur les rapports parlementaires qui sont faits? On fait un énorme travail au sein des comités parlementaires pour produire des rapports très documentés, mais ces rapports reçoivent une publicité minimale. Est–ce qu'au sein du canal parlementaire, on ne devrait pas faire en sorte qu'il y ait des discussions plus approfondies sur ces rapports, qu'il y ait une plus large diffusion de ces rapports?

M. Cassidy: Merci. Je vais demander à nos trois panélistes de répondre étant donné l'envergure des commentaires de M. Massicotte. Peter.

M. Milliken: Il est difficile de dire quels sont exactement les problèmes qui ont créé

this atmosphere of distrust of Parliament, but I think a large part of it can be attributed to the media. I don't think it is fair to say that changes in the rules and in the way Parliament works are going to alter that.

I don't think it is just Parliament. I think every legislature in the world is suffering from this. If you go to England and read in the newspapers the things written about Westminster, you see the same kind of criticisms being levelled against that Parliament as you do here or in Washington.

It always looks to us from afar that other legislatures have a higher reputation but they don't within their own countries. There has been an attack, I think, on legislatures by the media that has been prolonged and sustained. Why they have taken this approach, I don't know.

When I was younger and used to come here to watch Parliament, the press gallery always had two or three people in it even during the debates in the afternoon after Question Period. There's nobody there today, ever—nobody, absolutely no one—and that's persistent. It is daily. They come for Question Period and then they are gone.

If anything happens at night, it gets no coverage. We've had debates go on late that were often very good, but you hardly ever hear on the news anything that is said in those debates because of course by that time the journalists have gone home to bed. They have filed their stories in time for the news and gone home to bed.

[*Traduction*]

• 1040

Let me tell you a little story. We had a gathering of colleagues a few weeks ago, all university professors from various departments. We were trying to assess the performance of the political parties in the House. We agreed that one of the parties, which I won't identify so as not to give rise to jealousies among our panelists, had done well. Then an economist made a comment which seems to me very symptomatic. He said: They have understood what the Parliament has become today, nothing more than 45 question periods, period.

I think this sums up quite well public opinion. I personally believe it is unfair. Those who have had a chance to work for parliamentary committees know that they do very serious work. Shouldn't we foster more public debate about the reports of these committees? Tremendous work is being done within the parliamentary committees in order to produce very well documented reports, but these reports are very little publicized. Shouldn't we try to have a wider discussion on these reports on the parliamentary channel, in order to give them wider publicity?

Mr. Cassidy: Thank you. I will ask our three panelists to reply to these very important comments by Mr. Massicotte. Peter.

Mr. Milliken: It is difficult to say what exactly the problems are that created

cette atmosphère de méfiance envers le Parlement, mais je pense qu'on peut l'attribuer en grande partie aux médias. Je ne pense pas que les modifications apportées aux règles et au fonctionnement du Parlement vont y changer quoi que ce soit.

Le problème n'est pas seulement celui du Parlement. Je pense que chaque assemblée législative du monde souffre du même discrédit. Si je vais en Angleterre et que je lis la presse, on y adresse les mêmes critiques à Westminster qu'à l'égard du parlement canadien ou du Congrès à Washington.

Vues de loin, il nous semble toujours que les autres assemblées législatives ont meilleure réputation, mais ce n'est pas le cas dans leur pays. Je pense qu'il y a une campagne prolongée et soutenue dans les médias contre les institutions représentatives. Je n'en connais pas la raison.

Lorsque j'étais plus jeune et que je venais ici observer le Parlement, il y avait toujours dans la galerie de la presse deux ou trois journalistes, même durant les débats de l'après–midi, après la période des questions. Aujourd'hui, il n'y a plus personne, jamais—absolument personne. Tous les jours, la galerie est vide. Ils viennent pour la période des questions, puis ils s'en vont.

Si quelque chose se passe le soir, les médias n'en parlent pas. Nous avons eu des débats tardifs qui étaient souvent excellents, mais on ne lit jamais rien dans les journaux de ce qui s'y est dit, car bien entendu à cette heure–là, les journalistes sont partis se coucher. Ils ont rendu leur dépêche à temps pour les bulletins d'information, et sont partis se coucher.

[Text]

If the Prime Minister came and made a speech, that might get some coverage. But I suspect that even in a late night debate that would be unusual unless there was a huge crowd in the House and quite an outcry in the course of the debate—a lot of heckling or something. Then it might get some attention.

The coverage given to Question Period is only for questions that are very provocative and provoke a lot of yelling and shouting in the chamber. That was a well-known fact to us when we were in opposition. I don't know how you overcome that.

The rational debate, the sensible report, and the reasoned debate on the report get no coverage in the media so Parliament gets no credit for having done that work.

However, I must say that there are a lot of Canadians who watch the parliamentary channel and see some of these reasoned debates. I get plenty of comments back on that, and the positive comments have increased dramatically in the last short while.

• 1045

I think Parliament is doing better. Its debates are better. They are less partisan than they were before, in particular less partisan in a nasty way, which is upsetting for people. While that may have attracted less media coverage, the fact that people who are watching it are speaking more positively about it I think augurs well for a rebuilding of confidence in the institution for the population.

While you can say a debate on a particular report that is very well researched is extremely important for building the image, that in itself isn't going to build the image, except in the eyes of the people who see it. Of necessity that audience is small, simply because our media, in my view, fail in their obligation to Canadians to report the news. They report what they think is sensational and not always the surrounding facts, which are, in my view, significant.

M. Leroux: Je me permettrai d'émettre un point de vue différent sur le rôle de la presse. Je ne suis pas de cet avis, mais pas du tout. La question que vous posez pourrait être posée à l'égard de tout genre de groupe, de toute institution. C'est une question de fond et de forme. Une structure en soi ne vit pas. Ce sont les gens qui l'habitent et qui lui donnent son contenu qui la font vivre, qui lui donnent un ton et une personnalité, qui lui donnent une direction et qui en donnent l'image.

La question du fond et de la forme sera toujours présente. À un comité permanent, on discutait de la discipline en Chambre. On aura beau aligner toutes sortes de règlements et de mesures, disciplinaires ou autres, il faudra d'abord demander: À quelle sorte de discipline ou de rigueur êtes-vous vous-même confronté? C'est la première chose. Est-ce que vous envisagez ce rôle de responsable politique, d'élu avec beaucoup de rigueur et de responsabilité? C'est le fondement. Si les élus, qu'ils soient indépendants ou regroupés en partis politiques, n'arrivent pas à avoir cette discussion sur la rigueur au niveau du Parlement ou dans n'importe quel type de groupe ou d'association, on aura toujours le même problème de communication du contenu, qui sera à l'image des gens qui habitent cette structure ou ce regroupement.

[Translation]

Si le premier ministre venait faire un discours, on en parlerait peut-être un peu. Mais j'ai l'impression que même un débat inhabituel tard le soir, à moins qu'il n'y ait une foule énorme à la Chambre et peut-être tout un tollé pendant le débat—toute sorte d'interruptions ou quelque chose du genre. Alors on en parlera peut-être un peu.

La couverture de la période des questions est réservée aux questions qui sont très provocantes et engendrent quantité de cris et de diatribes. Nous en avions parfaitement conscience lorsque nous étions dans l'opposition. Je ne sais pas comment surmonter cela.

Le débat rationnel, le rapport réfléchi et le débat raisonné sur le rapport sont passés sous silence dans les médias, si bien que le Parlement ne retire aucun crédit du travail qu'il fait.

Cependant, je dois dire qu'il y a beaucoup de Canadiens qui regardent le canal parlementaire et qui voient certains de ces débats raisonnés. J'en ai quantité d'échos et les commentaires positifs se sont énormément multipliés au cours des derniers mois.

Je pense que le Parlement travaille mieux. Ses débats sont meilleurs. Ils sont moins partisans qu'ils ne l'étaient autrefois, et ils sont surtout moins méchants. Cet aspect ennuyait les gens. Ils attirent peut-être moins les médias, mais le fait que les personnes qui les regardent à la télévision en parlent de façon plus positive augure, je pense bien, d'un rétablissement de la confiance de la population à l'égard de cette institution.

Même si l'on peut dire qu'un débat sur un rapport donné, qui est très bien documenté, est extrêmement important dans l'intérêt de l'établissement de son image, cela ne va pas suffire, sauf aux yeux de ceux et celles qui regarderont. Cet auditoire est, forcément, petit, du simple fait qu'à mon avis nos médias manquent à leurs obligations envers les Canadiens de rapporter l'actualité. Ils rapportent ce qui leur paraît sensationnel mais pas toujours les faits connexes qui sont selon moi pertinents.

Mr. Leroux: I would venture another opinion on the role of the press. I am not at all of that opinion. The question you ask could be asked about any type of group or institution. It is a matter of content and of form. A structure doesn't live of itself. It is the people that inhabit it and that give it its content that bring it life, that give it a personality, a direction, an image.

The question of the content and of the form will always be there. In one standing committee, we talked about discipline in the Chamber. You can line up all the rules and regulations, all the measures, disciplinary or otherwise, that you want; you first and foremost have to ask the following question: what kind of discipline or rigor are you yourself faced with? That is the first step. Do you envisage the role of elected representative with a great deal of rigor and responsibility? That is the foundation. If the elected representatives, be they independent or grouped within political parties, are unable to have this discussion on rigor within Parliament or within any type of group or association, there will always be the same problem of communication of the content, which will be the reflection of the people within the structure or the group.

[*Texte*]

Je ne dirai pas aux journalistes qu'ils transmettent mal les débats. Les journalistes font leur travail. À l'intérieur du monde journalistique, il y a des gens qui habitent toute l'échelle. Ils écrivent leurs articles et font les analyses. Il y a des gens sur toute l'échelle. Chez les politiciens, on a la même chose: sur l'échelle, il y a toutes sortes de personnes qui viennent de partout.

Fondamentalement, il faut se rappeler que nous occupons une fonction publique extrêmement importante et qu'il faut valoriser cette fonction et l'accompagner de la responsabilité qui lui est propre.

Si on veut vraiment modifier l'image du Parlement, il n'y a pas d'autre voie que celle-là. Il faut se questionner sur la valeur qu'on accorde au poste qu'on occupe et sur la responsabilité et le sens de la rigueur qui doivent l'accompagner.

C'est ma réponse.

M. Cassidy: Merci.

Mrs. Ablonczy: Mr. Chairman, I could add three short observations to this gentleman's concern. One is that I would suggest the sorts of things he is talking about are really just symptoms of this paradigm shift that is happening in how people want to be represented.

You will remember I talked about how I believe we are moving toward a very strong demand for more direct democracy. The kind of feedback we are getting from the public shows their disrespect and their dissatisfaction with the present system of representation.

I think this is because they see so little meaning, quite often, in what is said and done. Yes, we get up and give wonderful speeches, but what does it really mean? What effect does it really have on what the government does or what the legislation is? All this hot air that is blown about does not seem really to achieve anything.

I agree with Peter. The quality of debates is very high. They are very reasoned, very good. I hear from a lot of people who watch the parliamentary channel—a surprising number—and who have very positive comments about it. But it certainly isn't the vast majority of Canadians, by any means.

Lastly, we have to go back to this idea of the spirit of what we are doing. I think people are sick and tired of partisanship and of fighting and scrapping, all these attacks on each other and exaggeration of positions. What the Canadian public says is, look, people, we are not in good shape here; who is minding the store and what are you really focusing on? Are you focusing on tearing each other apart? Are you focusing on cheap shots? Are you focusing on the quick and dirty headline? Or are you really looking after the public interest?

• 1050

If people start to see a spirit of addressing, in a meaningful and cooperative way, the public interests of this country, then you'll find respect for politicians and the political process going up. If that doesn't happen, then it isn't going to change from what this gentleman has described.

[*Traduction*]

I wouldn't tell reporters that they don't give a good rendition of debates. They do their work. In the world of journalism, there are people at all levels of the ladder. They write their articles and they do their analyses. They are all over the ladder. It's the same thing with politicians: on the ladder, there are all sorts of people, from all over the place.

The important thing is to remember that we hold a very important public office and that we must grant it all of the value and responsibility it deserves.

If we truly want to change Parliament's image, then there is no other way of going about things. We must reflect upon the value we attribute to the position we hold and upon the responsibility and the rigor that must go along with it.

That is my answer.

Mr. Cassidy: Thank you.

Mme Ablonczy: Monsieur le président, j'ajouterai trois brèves observations en réponse à ce que vient de dire le dernier intervenant. Tout d'abord, les choses dont il parle ne sont en fait que des symptômes de ce changement de paradigme dans la façon dont les gens veulent être représentés.

Vous vous souviendrez que j'ai expliqué tout à l'heure que nous nous dirigeons selon moi vers une exigence de la part des citoyens d'une démocratie plus directe. Le public exprime déjà son manque de respect et son mécontentement à l'égard de l'actuel système de représentation.

Il me semble que cela explique comment très souvent les gens ne voient aucun sens dans ce qui est dit et ce qui est fait. Oui, nous nous levons et nous prononçons de beaux discours, mais que cela signifie-t-il vraiment? Quelle incidence cela a-t-il sur ce que fait le gouvernement ou sur le contenu des lois? Toutes ces belles paroles ne changent vraiment rien au bout du compte.

Je suis d'accord avec Peter. La qualité des débats est excellente. Ils sont très réfléchis, très bons. Il y a beaucoup de gens qui regardent le canal parlementaire—un nombre étonnant d'ailleurs—et qui m'ont fait part d'observations très positives à son sujet. Ce n'est cependant pas le cas de la grande majorité des Canadiens, loin de là.

Enfin, il nous faut revenir sur l'idée de l'esprit de ce que nous faisons. Je pense que les gens en ont assez de l'esprit de parti, des bagarres, des attaques lancées contre un tel ou une telle et de l'exagération des positions. Voici ce que nous dit le public canadien: écoutez, messieurs dames, les choses vont plutôt mal; qui garde la boutique et qu'est-ce qui vous intéresse véritablement? Vous déchirer les uns les autres? Vous faire des sales coups? Traîner l'autre dans la boue? Ou bien vous occuper véritablement de l'intérêt public?

Si le public voyait les députés oeuvrer, de façon concrète et dans un esprit de coopération, dans l'intérêt du public et du pays, alors on verrait grandir le respect dont jouissent les politiciens et le processus politique. Dans le cas contraire, alors rien ne changera à la situation que ce monsieur a décrite.

[*Text*]

Mr. Cassidy: I would love to hear all of you comment on Louis Massicotte's question as to whether we're going from the frying pan into the fire by adopting more of a Washington model as we discard some of the model we've borrowed from Westminster. However, I will not pursue that. Instead, we have time for one more intervention or comment.

Mr. Jackson, member of Parliament for Bruce—Grey.

Mr. Ovid L. Jackson, MP (Bruce—Grey): As a new member of Parliament, the thing that bothers me is that not only parliamentarians but the general population feel that you can fix things by just having legislation. It is perplexing to me in that in order to solve some problems we have to be frank about them and they need more work by all of the parties and the people in society and organizations.

Let's take the *Young Offenders Act* as one example. The reality of that situation is that young people have reacted for centuries in certain perspectives. Over time there have been problems with families breaking down and the original structures are not there, notwithstanding the fact that we have put in a lot of regulations where discipline can be affected in some of the old-fashioned ways. Maybe there are new ways of doing it, but there are no lectures, no exams that parents have to pass in order to bring children up in a very complicated and sophisticated society.

It is perplexing to me when we get up in the House and we really exacerbate some of these kinds of things, when in reality that's not what the truth is. I don't know how you look after that.

So, to me, part of the problem is us. The gentleman from the Bloc made the point that part of the way people see us is because of the way we behave. I don't know how you deal with that particular question.

What I'm trying to say is that in order to fix things, which partially is what we want to do, this is not by making regulations or passing legislation. . .and notwithstanding the fact that things are moving so quickly that sometimes we can't react in the House.

In society, if things have to be fixed. . . I'm a bit of a fixer; that's probably why we came here. Lots of things have not been fixed, because every successive government comes and says it will fix them but they are never fixed. Part of the reason is political animosity and that particular process.

What I'm trying to say is that we have things to be fixed and, whether it's the deficit or problems in society with the way people behave, there is probably a better way of doing it than legislating it or fighting about it in the House.

Mr. Cassidy: I'm reminded of the comment of Pogo many years ago: we have seen the enemy and it is us.

I'm going to ask the three panellists to make a very short final comment, perhaps in relation to Mr. Jackson's comments. I'm afraid that then, while we could go on, we'll have to conclude, because we committed not to take the whole morning.

Diane, would you like to begin?

[*Translation*]

M. Cassidy: J'aimerais entendre votre réponse à tous à la question de Louis Massicotte, à savoir si nous allons de Charybde en Scylla en nous inspirant davantage du modèle de Washington et en démantelant le modèle de Westminster. Cependant, nous n'allons pas nous attarder davantage. Il nous reste du temps pour une autre intervention ou remarque.

Monsieur Jackson, député de Bruce—Grey.

M. Ovid L. Jackson, député (Bruce—Grey): En tant que nouveau député, ce qui me gêne, c'est que non seulement les parlementaires mais le grand public considèrent que l'on peut régler les problèmes par un simple texte de loi. Or, il me semble que pour résoudre certains de nos problèmes, il faut commencer par en parler franchement, puis entreprendre une action concertée entre tous les partis, le public et ses organisations représentatives.

Prenons par exemple la *Loi sur les jeunes contrevenants*. La réalité est que depuis des siècles, les jeunes réagissent à certaines situations. Certes, il y a aujourd'hui des problèmes d'éclatement des familles, les structures anciennes se sont effritées, bien que l'on ait introduit quantité de façons d'imposer la discipline à la mode ancienne. Il y a peut-être de nouvelles façons de faire les choses, mais il n'y a pas de cours ou d'examen que les parents doivent suivre ou passer avant de mettre des enfants au monde dans une société très complexe et sophistiquée.

Or, lorsque nous nous battons à la Chambre sur ce sujet, nous ne faisons qu'exacerber les problèmes, sans rien changer à la réalité. Je ne vois pas comment sortir de cela.

Donc, à mes yeux, une partie du problème réside en nous-mêmes. Le représentant du Bloc a dit que si le public nous perçoit comme il le fait, c'est à cause de notre comportement. Je ne vois pas comment changer cela.

Ce que j'essaie de dire, c'est que pour régler les problèmes de la société, et c'est en partie notre raison d'être, ce n'est pas en adoptant des règlements ou des lois. . . sans même parler du fait que parfois les choses évoluent tellement vite que nous n'avons pas le temps de réagir à la Chambre.

Dans la société, lorsqu'il faut réparer quelque chose. . . Je suis porté à vouloir faire des choses, c'est probablement pourquoi nous sommes tous en politique. Beaucoup de choses restent en plan, car chaque gouvernement successif arrive en affirmant qu'il va régler les problèmes, mais sans jamais le faire. La raison est en partie l'animosité politique et la nature du processus.

Ce que j'essaie de dire, c'est qu'il y a des problèmes à résoudre dans la société, qu'il s'agisse du déficit ou du comportement social, et il y a probablement une meilleure façon de le faire que d'adopter des lois ou de se disputer à ce propos à la Chambre.

M. Cassidy: Cela me rappelle ce mot de Pogo il y a de nombreuses années: nous avons vu l'ennemi et c'est nous.

Je vais demander aux trois conférenciers de dire très brièvement quelques mots de conclusion, peut-être en rapport avec la remarque de M. Jackson. Nous pourrions poursuivre encore longtemps, mais nous devrons nous en tenir là car nous nous sommes engagés à ne pas prendre toute la matinée.

Diane, aimeriez-vous commencer?

[*Texte*]

Mrs. Ablonczy: That's a difficult question, because if you can't fix things by legislation, then what are we doing here as legislators? What would be our role? I'd have to think that one through.

Part of what Mr. Jackson is saying might be that legislation per se does not erase a problem. It's not a magic wand that you wave and suddenly the difficulty, the issue, is solved. Legislation has to be a reflection of the judgment of society as to how an issue should be dealt with. That is why we have to change the process so that this judgment can be more properly and more accurately ascertained and reflected.

If legislation doesn't carry the judgment of the public, if in their view it doesn't substantially address the problem in a way that they're prepared to support and live within, then it's just a dead rule. It has no spirit, no support. It doesn't carry the judgment and the will. . . We use these words a lot: the public doesn't take ownership of it.

So, to answer Mr. Jackson's concerns, I would say that the answer is not to scrap legislation because it doesn't work; it is to scrap legislation that doesn't reflect, that doesn't really speak to the judgment and the desires and concerns of the people who have to live within it. That is why these direct-democracy measures are so critical and would, I think, substantively address Mr. Jackson's concern.

• 1055

M. Leroux: Vos observations renvoient à l'importance de reconnaître le rôle que l'on joue. C'est un rôle extrêmement important que d'être député et législateur. Dans l'ensemble, une législature guide l'alignement dans lequel une société retrouve ses valeurs et ses possibilités de se développer. Comme députés, nous avons la responsabilité de faire une analyse et de nous ouvrir sur l'ensemble des problèmes qui nous sont soumis ou sur les observations que l'on peut faire dans des situations. Nous avons une responsabilité très grande à cet égard. Nous devons faire preuve de franchise dans le rôle que nous avons à jouer. Tant les hommes que les femmes qui occupent ces postes doivent être ouverts et faire une analyse sérieuse de l'ensemble des problèmes. Ils ne doivent pas céder à la panique lorsqu'il y a une situation d'urgence. Les situations d'urgence font appel à la sensibilité politique d'un parti qui dit: Si je prends telle position, il y aura telles conséquences. Il y a toute une analyse qui est associée à une position politique, mais il reste que, comme personnes élues, on doit d'abord et avant tout mettre l'accent sur l'attitude que l'on doit avoir dans une situation où l'analyse, la rigueur et l'ouverture sur notre société multiple sont essentielles.

Nous sommes une société pluraliste. Au comité permanent, on a eu des discussions sur la prière en Chambre. Cela a soulevé des émotions profondes. On a une société pluraliste, dans laquelle on reconnaît des orientations de toutes natures, que ce soit d'ordre religieux, sexuel ou autre. Comme personnes ayant été élues à un poste qui nous fait intervenir au niveau de la législation, nous devons reconnaître cette grande multiplicité des réalités et agir en conséquence.

Il ne faut pas se dire: J'ai été élu, je n'ai qu'une option et c'est cette option qui va franchir les étapes. Je pense que nous avons la responsabilité de voir clairement les situations multiples et plurielles.

[*Traduction*]

Mme Ablonczy: C'est une question difficile, car si l'on ne peut pas régler les problèmes par des lois, que faisons-nous ici en tant que législateurs? Quel sera notre rôle? Il faudra que j'y réfléchisse plus avant.

M. Jackson dit en substance qu'une loi n'efface pas en soi un problème. Ce n'est pas une baguette magique qu'il suffit d'agiter pour que tout d'un coup la difficulté, le problème, disparaisse. Une loi doit être le reflet du jugement de la société sur la manière de résoudre un problème. C'est pourquoi il faut changer le processus afin que ce jugement puisse être plus adéquatement et plus précisément déterminé et répercuté.

Si une loi ne change pas le jugement du public, si de l'avis du public elle ne s'attaque pas carrément au problème d'une manière qu'il est disposé à appuyer et à respecter, alors elle restera lettre morte. Elle n'aura pas d'esprit, pas de soutien. Elle ne reflète pas le jugement et la volonté. . . Nous utilisons beaucoup cette expression: le public n'en prend pas possession.

Donc, pour répondre à M. Jackson, je dirais que la solution n'est pas de mettre aux rebuts la législation parce qu'elle ne fonctionne pas; il s'agit de mettre aux rebuts toute législation qui ne reflète pas le jugement, les désirs et préoccupations de ceux à qui elle s'adresse. C'est pourquoi ces mesures allant dans le sens de la démocratie directe sont si importantes et devraient, à mon avis, régler les difficultés dont parle M. Jackson.

Mr. Leroux: Your comments refer back to the importance of recognizing the role we play. As members and lawmakers, we play an extremely important role. In essence, a Parliament determines the lines along which a society will rediscover its values and its development possibilities. As members of Parliament, our responsibility is to do an analysis and to reflect upon all the problems that are submitted to us and on all the observations that can be made in the various situations. We have a tremendous responsibility in this area. We must be frank and honest in the role that is ours to play. All the men and women who hold these positions must be open and carry out a serious analysis of all the problems. They musn't panic in an emergency situation. The emergencies call upon the political sensitivity of a party that must ask: if I take this position, these will be the consequences. Any political position is dependent upon a whole analysis, but it remains that, as elected representatives, we must first and foremost put the emphasis on the attitude to have in a situation where analysis, rigor and openness towards our multifaceted society are essential.

We are a pluralistic society. In the standing committee, we held discussions on the prayer in the House. It provoked deep emotions. Our society is a pluralistic one, in which we recognize all sorts of orientations, be they religious, sexual or other. As people elected to a position in which we are called upon to make laws, we must recognize this diversity and act accordingly.

We must not say, I was elected, I have but one option and it is that option that will go through the various stages. I believe it is our responsibility to see clearly the multiple aspects of all situations.

[*Text*]

M. Cassidy: Merci, monsieur Leroux.

Peter, a final word from you.

Mr. Milliken: I agree with what Mr. Jackson said, to the extent that we can't do everything by changing rules. That's why I too stressed in my opening remarks that, in my view, one of the significant changes in this Parliament has been the change in attitude, on the part of both the government and the opposition, toward debate. Parliament is more effective because parties have, through voluntary restraint, chosen to avoid debating for debating's sake and to make the House work. It is not because they've decided that we need more rules to limit that debate. That isn't the case, and I don't think there have been any changes that have limited debate except the ones I outlined, which, as I say, have hardly been used.

Throughout this session, in many cases bills have gone through second reading with a day or, at most, two days of debate. Twenty–eight bills have been dealt with in the House and I think three or four are left on the *Order Paper* out of that number. So 24 have moved through the legislative process at least past the second reading stage, which is relatively significant. It is not a huge number, but it is not bad. It indicates that there hasn't been prolonged debate on those things, because at the same time we've dealt with a throne speech and a budget and all the supply days and various special debates that have taken full days.

So, in terms of the legislative calendar, we have changed things without making changes in the rules.

The point was made by one of my colleagues that rule changes in themselves will not do it.

Ovid, I think you are making the point again that by working together cooperatively, by changing the spirit of the institution, we can do things together that we could not otherwise do. That is true in the legislative field as well, as you pointed out.

I certainly don't agree that by going with all the free votes and referenda and recall and all those things we are going to solve a whole lot more problems. We might create others that we haven't put into this mix, and I know that we'll be discussing those.

Again, I don't think Canadians are calling out for an opportunity to recall their members of Parliament. They want their members of Parliament to be responsive to the issues that come up on a day–to–day basis, and I think if Parliament can be made more relevant to those issues by debating them. . .[*Technical difficulty—Editor*]

[*Translation*]

Mr. Cassidy: Thank you, Mr. Leroux.

Peter, un dernier mot.

M. Milliken: Je suis d'accord avec ce qu'a dit M. Jackson, dans la mesure où l'on ne peut pas tout faire en changeant les règles. C'est pourquoi j'ai moi aussi souligné dans mes remarques liminaires qu'à mon avis, l'un des changements importants dans cette législature a été le changement d'attitude, de la part et du gouvernement et de l'opposition, à l'égard des débats. Le Parlement est plus efficace parce que les partis ont volontairement choisi de se dominer pour éviter de discuter pour le plaisir de discuter et de faire fonctionner la Chambre. Ce n'est pas parce qu'ils ont décidé qu'il nous faut davantage de règles pour limiter le débat. Ce n'est pas le cas, et je ne pense pas qu'il y ait eu de changements qui aient limité le débat à l'exception de ceux que j'ai esquissés et auxquels, comme je l'ai dit, on n'a presque jamais recouru.

Tout au long de la session, des projets de loi ont été adoptés en deuxième lecture après un ou au maximum deux jours de débats. Vingt–huit projets de loi ont été examinés en Chambre et je pense qu'il n'en reste que trois ou quatre au *Feuilleton*. Vingt–quatre ont donc au moins franchi l'étape de la deuxième lecture, ce qui est considérable. Ce n'est pas un nombre énorme, mais ce n'est pas trop mal. Cela prouve qu'il n'y a pas eu de débat prolongé, car il y a également eu un discours du Trône, un budget, les subsides et plusieurs débats spéciaux qui ont accaparé des journées complètes.

Par conséquent, en ce qui concerne le calendrier législatif, nous avons changé les choses sans avoir apporté de modifications aux règles.

Un de mes collègues a souligné que des changements au Règlement ne suffiront pas à eux seuls.

Ovid, je pense que vous avez fait clairement ressortir qu'en travaillant ensemble de façon coopérative, en changeant l'esprit de l'institution, nous pourrons faire ensemble des choses qui, autrement, seraient impossibles. Cela est également vrai, comme vous l'avez dit, dans le domaine législatif.

Je ne suis pas du tout d'accord pour dire qu'avec des votes libres, des référendums, la destitution et toutes ces autres choses nous pourrions résoudre quantité de problèmes. Peut–être que nous en créerions d'autres, et je sais que nous allons en discuter.

Encore une fois, je ne pense pas que les Canadiens revendiquent la possibilité de destituer les députés. Ils veulent que leurs représentants élus au Parlement réagissent aux questions qui surgissent d'un jour à l'autre, et je pense que si le Parlement parvenait à mieux cerner ces questions en en discutant. . . [*Difficultés techniques—Éditeur*]