

Granted, it is anomalous in a democratic age, that a second chamber in the parliamentary system should not be responsible to an electorate. But there are cogent reasons why it is so in our system.

They arise mainly from the fact that in the Commons of a parliament is the power of the purse. To the Commons alone is the executive responsible. A directly elected Upper Chamber would claim equal authority with the Commons. This is so within the Congressional (Presidential) system. It is less appropriate in the parliamentary system, and if the parliamentary system is to continue in Canada, the Commons would not have it other than it now is. In theory many Canadians might applaud a move to make the Upper Chamber directly elective. One must be realistic, however; the House of Commons would not tolerate such a change.

Appointment to office is not foreign to our public institutions. The method is used with good results for the judiciary, for the Public Service, for crown corporations, and, after election, for the Cabinet. But when it comes to appointments to the Senate, they are criticised as being favours conferred by the party in office upon the faithful. Bill C-60 does not answer this criticism and actually diffuses responsibility for the appointments.

*Secondly*, how would the proposed House of the Federation function as the main element in a system of checks and balances including a check on the executive?

Lord Campion, a noted authority and writer on the British parliamentary system, comments upon these principles and in respect of the Parliament of the United Kingdom notes:

"... the development of party machinery, the growing stringency of party discipline ... have ... worked ... to increase the ascendancy of the Executive over Parliament. The Government has also been the chief beneficiary from the restriction of the legislative power of the House of Lords. There has been a deterioration in the position of the House of Commons, as a body, and in the status of individual members."

(From "Parliament and Democracy", published in *Parliament: A Survey*, London, 1952, at page 25)

In Canada, too, Cabinet acts as one; the party acts as one; this is the system. For this reason parliaments in the great democracies of the Western World devised and use the bicameral system.

Should the House of the Federation, as projected in Bill C-60, reject or delay or amend legislation in a manner unacceptable to government policy, the bill in question could be presented for Royal Assent within months, without its concurrence and in most cases without reconsideration by the Commons. In this way, the will of the executive, exercised through

De toute évidence, il n'est pas normal qu'à l'ère de la démocratie, la seconde Chambre d'un système parlementaire ne soit pas responsable devant l'électorat. Mais il existe des arguments convaincants pour justifier cet aspect de notre régime parlementaire.

Ils viennent principalement du fait que dans un Parlement, la Chambre des communes est le grand détenteur du portefeuille. L'Exécutif n'est responsable que devant les Communes. Une Chambre haute élue directement revendiquerait une autorité égale à celle des Communes. C'est ce qui se passe dans un système de congrès ou un système présidentiel. Cette solution est moins opportune dans le système parlementaire, et si ce dernier doit être maintenu au Canada, les Communes exigent qu'il demeure dans sa forme actuelle. Théoriquement, de nombreux Canadiens accueilleraient favorablement une mesure qui imposerait que les membres de la Chambre haute soient directement élus. Il faut cependant faire preuve de réalisme; la Chambre des communes n'accepterait pas un tel changement.

Le principe de la nomination n'est pas étranger à nos institutions. Il donne de bons résultats dans la magistrature, dans la Fonction publique, dans les sociétés de la Couronne, et combiné à l'élection, au Cabinet. Mais lorsqu'on en vient aux nominations au Sénat, celles-ci sont critiquées: on leur reproche d'être des favours accordées par le parti au pouvoir au détriment des plus loyaux. Loin de résoudre ce problème, le Bill C-60 l'envenime en diluant la responsabilité des nominations.

*Deuxièmement*, comment la Chambre de la Fédération proposée par le bill pourrait-elle jouer un rôle de premier plan dans un système de freins et contrepoids comprenant un contrôle de l'Exécutif?

Lord Campion, dont les analyses du système parlementaire britannique font autorité, a formulé des commentaires sur ces principes et a dit du Parlement du Royaume-Uni:

"... l'élaboration de la stratégie du parti, la rigueur de plus en plus grande de la discipline de parti ... ont ... contribué ... à accroître la suprématie de l'Exécutif sur le Parlement. Le gouvernement a également été le premier à bénéficier des limites imposées au pouvoir législatif de la Chambre des lords. Le prestige de la Chambre des communes, en tant qu'institution, de même que celui de ses députés, ont perdu beaucoup de leur importance."

(Tiré de «Parliament and Democracy», publié dans *Parliament: A Survey*, Londres, 1952, page 25).

Au Canada également, le Cabinet forme une entité, tout comme le parti; c'est ainsi que fonctionne le système. Voilà pourquoi les Parlements des grandes démocraties occidentales ont mis au point et adopté le système bicaméral.

Aux termes du Bill C-60, tout projet de loi qui aurait été rejeté, reporté ou modifié par la Chambre de la Fédération pourrait être présenté pour sanction dans les mois qui suivent malgré le désaccord de la Chambre de la Fédération, et la plupart du temps sans avoir été reconsidéré par les Communes. Ainsi, la volonté de l'Exécutif, exprimée par ses whips, prévau-