



Third Session
Thirty-seventh Parliament, 2004

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

**Legal and
Constitutional Affairs**

Chair:

The Honourable GEORGE J. FUREY

Wednesday, April 28, 2004
Thursday, April 29, 2004

Issue No. 7

Third (last) meeting on:

Bill C-17, An Act to amend certain Acts

and

Third (last) meeting on:

Bill C-20, An Act to change the names
of certain electoral districts

and

First and second meetings on:

Bill C-3, An Act to amend the Canada Elections Act
and the Income Tax Act

APPEARING:

The Honourable Jacques Saada, P.C., M.P.,
Leader of the Government in the House of Commons and
Minister responsible for Democratic Reform

INCLUDING:

THE SEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-17)

WITNESSES:

(See back cover)

Troisième session de la
trente-septième législature, 2004

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

**Affaires juridiques
et constitutionnelles**

Président:

L'honorable GEORGE J. FUREY

Le mercredi 28 avril 2004
Le jeudi 29 avril 2004

Fascicule n° 7

Troisième (dernière) réunion concernant:

Le projet de loi C-17, Loi modifiant certaines lois

et

Troisième (dernière) réunion concernant:

Le projet de loi C-20, Loi visant à modifier le nom
de certaines circonscriptions électorales

et

Première et deuxième réunions concernant:

Le projet de loi C-3, Loi modifiant la Loi électorale
du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu

COMPARAÎT:

L'honorable Jacques Saada, c.p., député,
leader du gouvernement à la Chambre des communes et
ministre responsable de la Réforme démocratique

Y COMPRIS:

LE SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Le projet de loi C-17)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND
CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable George J. Furey, *Chair*

The Honourable Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

- | | |
|--------------------------------------|-----------------|
| * Austin, P.C.
(or Rompkey, P.C.) | Mercer
Nolin |
| Baker, P.C. | Pearson |
| Cools | Rivest |
| Jaffer | Smith, P.C. |
| Joyal, P.C. | Stratton |
| * Lynch-Staunton
(or Kinsella) | |
| * <i>Ex Officio Members</i> | |

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Smith, P.C. substituted for that of the Honourable Senator Banks (*April 22, 2004*).

The name of the Honourable Senator Stratton substituted for that of the Honourable Senator Buchanan, P.C. (*April 28, 2004*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES
JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable George J. Furey

Vice-présidente: L'honorable Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs:

- | | |
|--------------------------------------|-----------------|
| * Austin, c.p.
(ou Rompkey, c.p.) | Mercer
Nolin |
| Baker, c.p. | Pearson |
| Cools | Rivest |
| Jaffer | Smith, c.p. |
| Joyal, c.p. | Stratton |
| * Lynch-Staunton
(ou Kinsella) | |
| * <i>Membres d'office</i> | |

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Smith, c.p. substitué à celui de l'honorable sénateur Banks (*le 22 avril 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Stratton substitué à celui de l'honorable sénateur Buchanan, c.p. (*le 28 avril 2004*).

ORDER OF REFERENCE

Extract of the *Journals of the Senate*, on Thursday, April 22, 2004:

The Honourable Senator Rompkey, P.C. moved, seconded by the Honourable Senator Losier-Cool:

That Bill C-3, An Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act, be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 22 avril 2004:

L'honorable sénateur Rompkey, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Losier-Cool:

Que le projet de loi C-3, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu, soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, April 28, 2004
(15)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:22 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable George J. Furey, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Cools, Furey, Joyal, P.C., Mercer, Rivest, Smith, P.C. and Stratton (8).

In attendance: From the Library of Parliament, Margaret Young and Megan Furi.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

The Honourable Senator Joyal, P.C. moved, that the Honourable Senator Andreychuk be Deputy Chair of this committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 4:25 p.m., the committee proceeded to discuss Bill C-17

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, March 9, 2004, the committee continued its consideration of Bill C-17, to amend certain Acts. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 5.*)

It was agreed, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-17.

It was agreed, that the title stand postponed.

It was agreed, that the short title stand postponed.

It was agreed, that clauses 1 to 10 carry.

It was agreed, that clauses 11 to 20 carry.

It was agreed, that clauses 21 to 32 carry.

It was agreed, that the short title carry.

It was agreed, that the title carry.

It was agreed, that the Chair report the bill, without amendment at the next sitting of the Senate.

At 4:30 p.m., the committee proceeded to discuss Bill C-3

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 22, 2004, the committee began its consideration of Bill C-3, to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act.

APPEARING:

The Honourable Jacques Saada, P.C., M.P., Leader of the Government in the House of Commons and Minister responsible for Democratic Reform.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 28 avril 2004
(15)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 22, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable George J. Furey (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Cools, Furey, Joyal, c.p., Mercer, Rivest, Smith, c.p., et Stratton (8).

Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement, Margaret Young et Megan Furi.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

L'honorable sénateur Joyal, c.p., propose que l'honorable sénateur Andreychuk soit vice-présidente du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 16 h 25, le comité entreprend une discussion sur le projet de loi C-17.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 9 mars 2004, le comité poursuit son examen du projet de loi C-17, Loi modifiant certaines lois. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 5 des délibérations du comité.*)

Il est convenu que le comité procède à l'examen article par article du projet de loi C-17.

Il est convenu que l'adoption du titre soit reportée.

Il est convenu que l'adoption du titre abrégé soit reportée.

Il est convenu que les articles 1 à 10 soient adoptés.

Il est convenu que les articles 11 à 20 soient adoptés.

Il est convenu que les articles 21 à 32 soient adoptés.

Il est convenu que le titre abrégé soit adopté.

Il est convenu que le titre soit adopté.

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi, sans amendement, à la prochaine séance du Sénat.

À 16 h 30, le comité entame une discussion sur le projet de loi C-3.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 22 avril 2004, le comité entreprend son examen du projet de loi C-3, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu.

COMPARAÎT:

L'honorable Jacques Saada, c.p., député, leader du gouvernement à la Chambre des communes et ministre responsable de la Réforme démocratique.

*WITNESSES:**From the Privy Council Office:*

Stéphane Perrault, Privy Council Officer, Senior Counsel,
Legislation and House Planning;

Stephen Zaluski, Privy Council Officer, Senior Counsel,
Legislation and House Planning.

The Honourable Jacques Saada, P.C., M.P., made a statement
and together, witnesses answered questions.

The Honourable Jacques Saada, P.C., M.P. submitted a brief
to the committee.

At 5:36 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, April 29, 2004

(16)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional
Affairs met this day, at 10:59 a.m., in room 705 Victoria Building,
the Chair, the Honourable George J. Furey, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators
Andreychuk, Cools, Furey, Joyal, P.C., Lynch-Staunton,
Mercer, Nolin, Pearson, Rivest, Smith, P.C. and Stratton (11).

In attendance: From the Library of Parliament, Margaret
Young and Megan Furi.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on
Thursday, April 22, 2004, the committee continued its
consideration of Bill C-3, to amend the Canada Elections Act
and the Income Tax Act.

*WITNESSES:**From Elections Canada:*

Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer;

Diane R. Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief
Legal Counsel;

James Sprague, Senior Practitioner and General Counsel.

Jean-Pierre Kingsley made a statement and answered
questions.

Elections Canada submitted a brief to the committee.

At 12:13 p.m., the committee proceeded to discuss Bill C-20.

*TÉMOINS:**Du Bureau du Conseil privé:*

Stéphane Perrault, agent principal du Conseil privé, conseiller,
Législation et planification parlementaire;

Stephen Zaluski, agent principal du Conseil privé, conseiller,
Législation et planification parlementaire.

L'honorable Jacques Saada, c.p., député, fait une déclaration
puis, aidé des témoins, répond aux questions.

L'honorable Jacques Saada, c.p., député, soumet un mémoire
au comité.

À 17 h 36, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle
convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 29 avril 2004

(16)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et
constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 59, dans la
salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable
George J. Furey (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs
Andreychuk, Cools, Furey, Joyal, c.p., Lynch-Staunton,
Mercer, Nolin, Pearson, Rivest, Smith, c.p., et Stratton (11).

Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement,
Margaret Young et Megan Furi.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat
le jeudi 22 avril 2004, le comité poursuit son examen du projet
de loi C-3, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de
l'impôt sur le revenu.

*TÉMOINS:**D'Élections Canada:*

Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections;

Diane R. Davidson, sous-directrice générale des élections et
première conseillère juridique.

James Sprague, juriste-expert et avocat général.

Jean-Pierre Kingsley fait une déclaration puis répond aux
questions.

Élections Canada soumet un mémoire au comité.

À 12 h 13, le comité commence à discuter du projet
de loi C-20.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, March 9, 2004, the committee continued its consideration of Bill C-20, to change the names of certain electoral districts. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 5.*)

It was agreed, that the document entitled “Sixteenth Report of the Standing Committee on Procedure and House Affairs (37-3)” presented by Senator Joyal, P.C. be printed as an appendix to this day’s Minutes of Proceedings.

It was agreed, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-20.

It was agreed, that the title stand postponed.

It was agreed, that clauses 1 to 10 carry.

It was agreed, that clauses 21 to 30 carry.

It was agreed, that clauses 31 to 39 carry.

It was agreed, that the title carry.

It was agreed, that clauses 11 to 20 carry.

It was agreed, that the Chair report the bill, without amendment, but with some amendments to the Senate.

At 12:22 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Marcy Zlotnick

Clerk of the Committee

(Text of the document appears following page 7:46 of the evidence)

Conformément à l’ordre de renvoi adopté par le Sénat le 9 mars 2004, le comité poursuit son examen du projet de loi C-20, Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales. (*Le texte complet de l’ordre de renvoi figure dans les délibérations du comité, au fascicule n° 5.*)

Il est convenu que le document intitulé «Seizième rapport du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles (37-3)», présenté par le sénateur Joyal, c.p., soit joint en annexe au procès-verbal de la séance d’aujourd’hui.

Il est convenu que le comité procède à l’examen article par article du projet de loi C-20.

Il est convenu que l’adoption du titre soit reportée.

Il est convenu que les articles 1 à 10 soient adoptés.

Il est convenu que les articles 21 à 30 soient adoptés.

Il est convenu que les articles 31 à 39 soient adoptés.

Il est convenu que le titre soit adopté.

Il est convenu que les articles 11 à 20 soient adoptés.

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi sans amendement, mais avec quelques observations au Sénat.

À 12 h 22, le comité suspend ses travaux jusqu’à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

(Le texte du document figure après la page 7:46 des témoignages)

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, April 29, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

SEVENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-17, An Act to amend certain Acts, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, March 9, 2004, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 29 avril 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

SEPTIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-17, Loi modifiant certaines lois, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 9 mars 2004, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le président,

GEORGE J. FUREY

Chair

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, April 28, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-17, to amend certain acts; and Bill C-3, to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act, met this day at 4:22 p.m. to give consideration to the bills.

Senator George J. Furey (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: This afternoon we will proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-17 as per discussions from our last meeting. Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Joyal: Before we begin, I remember discussing the nomination for deputy chair of the committee.

The Chairman: We will, Senator Joyal. If it is the committee's wish to do that before we go to Bill C-17, we can do it now. The chair will entertain nominations for position of deputy chair.

Senator Joyal: I nominate Senator Andreychuk.

The Chairman: Is there a seconder for the motion? Thank you, Senator Rivest.

No further nominations? All in favour? Congratulations, Senator Andreychuk. Is it agreed, honourable senators, that we now move to clause-by-clause consideration of Bill C-17?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the short title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 1 to 10 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 11 to 20 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 21 to 32 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the short title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is it agreed that this bill be adopted without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 28 avril 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 22 pour étudier le projet de loi C-17, Loi modifiant certaines lois et le projet de loi C-3, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu.

Le sénateur George J. Furey (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Cet après-midi nous ferons l'examen article par article du projet de loi C-17, comme il avait été convenu à notre dernière réunion. Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: Oui.

Le sénateur Joyal: Avant de commencer, je rappelle que nous devons discuter de la nomination du vice-président du comité.

Le président: C'est ce que nous ferons, sénateur Joyal. Plaît-il au comité de le faire avant de procéder à l'examen du projet de loi C-17? La présidence est prête à recevoir des propositions pour le poste de vice-président.

Le sénateur Joyal: Je propose le sénateur Andreychuk.

Le président: Quelqu'un appuie-t-il cette motion? Merci, sénateur Rivest.

Pas d'autres propositions? Êtes-vous tous pour? Félicitations, sénateur Andreychuk. Honorables sénateurs, vous plaît-il de passer maintenant à l'examen article par article du projet de loi C-17?

Des voix: D'accord.

Le président: Le titre est-il réservé?

Des voix: D'accord.

Le président: Le titre abrégé est-il réservé?

Des voix: D'accord.

Le président: Les articles 1 à 10 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

Le président: Les articles 11 à 20 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

Le président: Les articles 21 à 32 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

Le président: Le titre abrégé est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter le projet de loi sans amendement?

Des voix: D'accord.

The Chairman: Is it agreed that I report this bill at the next sitting of the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Without amendment, of course.

Honourable senators, we now turn our attention to Bill C-3. I understand that the minister will appear with his departmental officials.

I welcome the Hon. Jacques Saada, Mr. Perrault and Mr. Zaluski. Minister Saada, I understand you have a presentation to make.

The Honourable Jacques Saada, Leader of the Government in the House of Commons and Minister responsible for Democratic Reform: It feels as if I am on an exchange program between the House of Commons and the Senate. It is always a pleasure to be here.

[Translation]

Mr. Chairman, I am very pleased to have this opportunity today to appear before you to discuss Bill C-3, an Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act.

Bill C-3 responds to the immediate impact of the decision of the Supreme Court of Canada in *Figuroa*, which threw into question some of the key aspects of the Canada Elections Act relating to the registration of political parties. The Court ruled that the 50-candidate requirement for party registration violated the Charter of Rights by disadvantaging smaller parties.

However, the Court suspended its ruling for one year — that is, until June 27, 2004 — to give Parliament time to amend the law. The end of the suspension period is rapidly approaching. That is why the government has made it a top priority to bring forward a legislative response, to ensure that our electoral system remains operational.

Bill C-3 is not, however, the final word. The *Figuroa* decision is very complex, and its implications require further study. The government will ensure this takes place. That is why, for example, the bill contains a two-year sunset provision, which I will speak more about later.

In my remarks today, I will begin by reviewing the implications of the Supreme Court's ruling and the key provisions of Bill C-3. I will then address some of the criticisms that have been directed at the bill.

[English]

In *Figuroa*, the Supreme Court ruled the 50-candidate threshold for party registration was unconstitutional because it excluded smaller parties from certain benefits under the Canada Elections Act and Income Tax Act. The three benefits at issue

Le président: Plaît-il au comité que je fasse rapport au Sénat de ce projet de loi à la prochaine séance?

Des voix: D'accord.

Le président: Sans amendement, bien entendu.

Honorables sénateurs, nous sommes prêts à entamer l'étude du projet de loi C-3. Je vois que le ministre comparaît avec ses collaborateurs du ministère.

Je souhaite la bienvenue à l'honorable Jacques Saada et à MM. Perrault et Zaluski. Monsieur le ministre, on me dit que vous allez présenter un exposé.

L'honorable Jacques Saada, leader du gouvernement à la Chambre des communes et ministre responsable de la Réforme démocratique: J'ai l'impression de participer à un programme d'échange entre la Chambre des communes et le Sénat. Je suis toujours ravi d'être parmi vous.

[Français]

Monsieur le président, je suis très heureux de pouvoir comparaître devant vous aujourd'hui pour discuter du projet de loi C-3, visant à modifier la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu.

Le projet de loi C-3 répond aux répercussions immédiates de la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Figuroa* qui a remis en question certains aspects essentiels de la Loi électorale du Canada ayant trait à l'enregistrement des partis politiques. La cour a statué que la règle des 50 candidats requis pour l'enregistrement des partis contrevient à la Charte au détriment des plus petits partis.

Toutefois, la cour a suspendu l'effet de cette décision pour une période d'un an, c'est-à-dire jusqu'au 27 juin 2004, afin de permettre au Parlement de modifier la loi. La période de suspension tire à sa fin, voilà pourquoi le gouvernement a fait de la réponse législative une priorité afin de s'assurer que notre système électoral demeure opérationnel.

Cependant, le projet de loi C-3 n'est pas le dernier mot sur cette question. La décision dans l'affaire *Figuroa* est très complexe et ses incidences devront faire l'objet d'un examen plus approfondi. Le gouvernement s'assurera qu'un tel examen aura lieu. C'est pourquoi, par exemple, le projet de loi contient une disposition crépusculaire dont je traiterai plus en détails plus tard.

Dans mes observations d'aujourd'hui, je passerai tout d'abord en revue les répercussions de la décision de la Cour suprême ainsi que les dispositions clés du projet de loi C-3, je répondrai ensuite à certaines critiques formulées à l'endroit de ce projet de loi.

[Traduction]

En ce qui concerne l'affaire *Figuroa*, la Cour suprême a jugé que le seuil relatif aux 50 candidats requis pour l'enregistrement des partis était inconstitutionnel car il excluait les plus petits partis de certains avantages prévus à la Loi électorale du Canada et à la

were: The right to issue tax receipts for political contributions; the right of the party to receive candidates' campaign surpluses and the right to have a candidate's party affiliation listed on the ballot.

The court unanimously concluded that the 50-candidate rule, as a condition for access to these benefits, was inconsistent with the right to vote in section 3 of the Charter and could not be justified under section 1. The court held that the rule's impact on small parties infringed on the right of meaningful participation in the electoral process.

As I mentioned, the court declared the provisions unconstitutional but suspended its judgment until June 27 in order to allow Parliament time to amend the legislation. If no legislative amendment has been made by then, the 50-candidate rule will cease to have effect, leaving a significant void in the act.

[Translation]

The most obvious impact of the ruling is that removing the 50-candidate threshold will likely result in an increase in the number of registered parties. This is not necessarily a bad thing, as it may lead to richer political debate and more choices for voters. The corresponding risk, however, is that groups may call themselves "parties" and seek to register, simply to gain access to the tax credit system and possible other benefits.

An organization could, for example, register as a party simply by fielding a paper candidate and complying with reporting requirements, even though it had no real intention of acting as a party and electing candidates. Not only is this objectionable as a matter of principle; it could well have a considerable fiscal impact. We need to ensure that the public purse is not vulnerable to this sort of abuse. Equally important, we need to preserve Canadians' confidence in the integrity of our electoral system.

I would also point out that failing to respond legislatively now would likely require further recourse to the courts. First, the government would likely have to apply to the Supreme Court to request an extension of the suspension period. There is no guarantee this extension would be granted. Alternatively, the courts might have to provide guidance on the applicable rules from that date forward. In any event, the absence of a timely legislative response would create uncertainty as to the rules for party registration and undermine the proper functioning of our electoral system.

This is why the government has brought forward Bill C-3. The bill consists of two key and inter-related components. First, it provides new registration criteria that reflect the Court's ruling, while ensuring the accountability of political

Loi de l'impôt sur le revenu. Les trois avantages en question étaient le droit d'émettre des reçus d'impôt pour des contributions politiques, le droit du parti de recevoir les surplus de campagne de ses candidats et le droit de faire inscrire l'appartenance politique du candidat sur le bulletin de vote.

La cour a conclu à l'unanimité que la règle des 50 candidats, à titre de condition d'admissibilité à ces avantages, va à l'encontre du droit de vote tel que prévu à l'article 3 de la Charte et ne peut être justifiée sous l'article premier. La cour a conclu que les effets de la règle sur les petits partis portaient atteinte au droit de participer utilement au processus électoral.

Comme je l'ai mentionné auparavant, la cour a déclaré que les dispositions étaient inconstitutionnelles mais elle a suspendu son jugement jusqu'au 27 juin, pour permettre au Parlement de modifier la loi. Si aucun amendement législatif n'a été apporté d'ici là, la règle des 50 candidats cessera d'être en vigueur, créant ainsi une lacune importante dans la loi.

[Français]

La répercussion la plus évidente du jugement est que la suspension du seuil des 50 candidats entraînera probablement une augmentation du nombre de partis enregistrés. Ce n'est pas nécessairement une mauvaise chose car il est possible que cela mène à un débat politique plus riche et donne un plus grand choix aux électeurs. Toutefois, le risque connexe est que des groupes se nomment eux-mêmes «parti» et cherchent à s'enregistrer uniquement dans le but d'être admissibles au régime des crédits d'impôt et à d'autres avantages.

Une organisation pourrait, par exemple, s'enregistrer comme parti simplement en présentant un candidat sur papier et en respectant les exigences en matière de rapport même si elle n'avait aucune intention réelle d'agir en tant que parti et de faire élire des candidats. Non seulement cette pratique serait répréhensible en principe, mais elle pourrait avoir des répercussions fiscales considérables. Nous devons nous assurer que le trésor public n'est pas vulnérable à ce type d'abus. Également, il est important de préserver la confiance des Canadiens envers l'intégrité de notre système électoral.

J'aimerais aussi souligner que le fait de ne pas légiférer maintenant entraînerait certainement d'autres recours devant les tribunaux. D'abord, le gouvernement devrait probablement demander à la cour une prolongation de la période de suspension. Il n'y a aucune garantie que cette période de prolongation soit accordée. Autrement, les tribunaux pourraient être forcés de clarifier les règles applicables à partir de cette date. Quoi qu'il en soit, dans tous les cas, l'absence d'une réponse législative en temps opportun créerait de l'incertitude relativement aux règles d'enregistrement des partis et aurait un effet négatif sur le bon fonctionnement de notre système électoral.

C'est pour ces raisons que le gouvernement a déposé le projet de loi C-3. Ce projet de loi contient deux volets qui sont en fait reliés. Premièrement, il comporte de nouveaux critères d'enregistrement qui tiennent compte de la décision de la cour

parties. Second, it includes a series of measures to prevent abuse and allow deregistration of parties that are not genuine.

Let me speak briefly about these key components.

[*English*]

In its ruling, the Supreme Court indicated that candidate thresholds of any type are constitutionally problematic. This leaves Parliament very little room to manoeuvre in legislating a new number of candidates as a determinant of what constitutes a party.

For this reason, Bill C-3 replaces the 50-candidate threshold struck down by the court with a single candidate requirement. At the same time, the bill adds new registration criteria and other measures to ensure that parties seeking to register have a genuine interest in electoral competition. In other words, they are bona fide parties.

Most notably, the bill would, for the first time, add a definition of “political party” to the act. A party would be defined as “an organization one of whose fundamental purposes is to participate in public affairs by endorsing one or more of its members as candidates and supporting their election.”

In addition, the bill increases the minimum number of party members from the current 150 to 250 and requires signed statements from those 250 members attesting to their membership in the party and their support of its registration. As well, parties would be required to have at least three officers other than the party leader and who provide their signed consent to act as officers.

The bill would also reduce the threshold for party identification on the ballot from 12 candidates to 1. This flows logically from reducing the registration threshold to one candidate.

In addition to the new registration criteria to replace the 50-candidate threshold, the bill also introduces new measures to ensure that political parties are genuine.

[*Translation*]

The second key component of Bill C-3 is a series of anti-abuse measures, intended to screen out fraudulent parties and protect the integrity of the electoral financing regime. Let me highlight a few of these provisions.

The bill includes a new offence for knowingly making false statements in relation to registration of a party. The party leader must provide a declaration of the party’s objectives and their compliance with the definition of “political party.” In addition to the individual penalties attached to making a false statement, parties that make false declarations could be refused registration or be deregistered. As well, to keep them distinct from interest

tout en permettant de garantir l’imputabilité des partis politiques. Deuxièmement, il propose une série de mesures qui visent à prévenir les abus et à permettre la radiation des partis qui ne sont pas authentiques.

J’aimerais maintenant aborder brièvement ces éléments clés.

[*Traduction*]

Dans sa décision, la Cour suprême a indiqué que l’imposition de tout seuil de candidats posait des problèmes constitutionnels. Cette situation laisse une marge de manoeuvre bien mince au Parlement quant à la possibilité de légiférer un nouveau seuil de candidats en tant que facteur déterminant de ce qu’est un parti.

Pour cette raison, le projet de loi C-3 remplace la limite de 50 candidats retranchée par la Cour par une exigence d’un seul candidat. Parallèlement, le projet de loi ajoute de nouveaux critères et d’autres mesures relatives à l’enregistrement dans le but de s’assurer que les partis qui veulent s’enregistrer ont un intérêt réel dans la course électorale — en d’autres mots qu’ils sont des partis de bonne foi.

Il faut souligner que le projet de loi ajoute, pour la première fois, une définition de parti politique à loi. Un parti est défini comme une: «organisation dont l’un des objectifs essentiels est de participer aux affaires publiques en soutenant la candidature et en appuyant l’élection d’un ou de plusieurs de ses membres».

De plus, le projet de loi porte le nombre minimal de membres d’un parti de 100 à 250 et requiert une déclaration signée de ces 250 membres attestant leur adhésion au parti et leur appui à son enregistrement. Les partis devront également compter au moins trois dirigeants, en plus du chef, qui présenteront leur consentement écrit à agir à ce titre.

Le projet de loi réduira également de 12 à un seul le seuil de candidats requis pour l’identification du parti sur le bulletin de vote. Ceci découle logiquement de la réduction du seuil relatif à l’enregistrement des partis.

En plus des nouveaux critères pour l’enregistrement des partis visant à remplacer le seuil de 50 candidats, le projet de loi propose de nouvelles mesures visant à assurer que les partis politiques sont authentiques.

[*Français*]

Le deuxième élément clé du projet de loi C-3 comprend ainsi un ensemble de mesures anti-abus qui visent à dépister les partis frauduleux et à protéger l’intégrité du régime de financement électoral. Permettez-moi de souligner quelques-unes de ces dispositions.

Le projet de loi renferme une nouvelle infraction quant aux fausses déclarations faites sciemment lors de l’enregistrement d’un parti. Le chef du parti doit fournir une déclaration quant aux objectifs du parti et au respect de la définition de parti politique. En plus des pénalités individuelles liées à de fausses déclarations, les partis qui font de fausses déclarations pourraient se voir refuser l’enregistrement, voire même être radiés. De plus, afin de

groups, parties would not be allowed to solicit or receive contributions simply for the purpose of redirecting them to a related third party.

Another measure would enable the Commissioner of Canada Elections, where he suspects that a party is not legitimate, to require it to satisfy him that it meets the definition of a party. Should the party fail to do so, the commissioner could apply to a court to deregister the party.

And as a key measure to protect the integrity of the system, the right of a party to issue tax receipts would be automatically suspended when an application for deregistration is pending. Judicial deregistration and liquidation would also be available as part of the sentencing process for certain offences under the act.

Finally, individuals — including party officers — could be held civilly liable if convicted of financial abuses, and they could be ordered to make restitutions to the public purse.

[English]

Normally, amendments to the Canada Elections Act come into force six months after Royal Assent, or sooner, if the Chief Electoral Officer certifies that all the necessary preparations are complete. In light of the court's deadline, however, Bill C-3 would come into force on June 27, 2004, unless the Chief Electoral Officer gives notice that he is ready earlier.

Before concluding, I would like to briefly respond to a couple of the key criticisms that have been advanced against the bill. First of all, during debate in the House and in committee there was considerable discussion of the new candidate threshold. Some members expressed concern that this threshold is now too low, and that a threshold of perhaps 12 would be better.

As I mentioned earlier, the Supreme Court left very little room to manoeuvre on this issue. The majority of the court indicated clearly, and I quote: "No threshold requirement is acceptable."

At the same time, the court drew a strong link between effective participation in the electoral process and the ability to vote for the candidate of a political party, no matter how small or marginal. The one-candidate requirement reflects the court's ruling. Any requirement above a single candidate would be at odds with the ruling and would face the strong likelihood of yet another Charter challenge.

Further, as I have noted, opening up our electoral system to more voices and greater voter choice is a good thing. Not only does it reflect the spirit of the Supreme Court's ruling, but it could make for a more vibrant democratic debate.

maintenir la distinction avec les groupes d'intérêt, les partis n'auront pas le droit de solliciter ni de recevoir des contributions simplement en vue de les redistribuer à un tiers parti.

Une autre mesure permettra au commissaire aux élections fédérales, lorsqu'il aura des doutes à propos de la légitimité du parti, de demander à celui-ci de le satisfaire qu'il rencontre la définition de parti. Si le parti n'est pas en mesure de le faire, le commissaire pourra demander à la cour de le radier.

En tant que mesures clés pour protéger l'intégrité du système, le droit d'un parti de donner des reçus d'impôt sera automatiquement suspendu lorsqu'une demande de radiation du parti sera en cours d'instance. La radiation et la liquidation judiciaire seront aussi disponibles lors de la détermination de la peine pour certaines infractions à la loi.

Enfin, les personnes, y compris les agents du parti, pourront être tenues civilement responsables si elles sont reconnues coupables d'infractions relatives à des abus financiers et elles pourront être obligées de restituer les sommes au fonds public.

[Traduction]

Habituellement, les amendements à la Loi électorale du Canada entrent en vigueur six mois après la sanction royale ou plus tôt si le directeur général des élections atteste que tous les préparatifs nécessaires sont complétés. Toutefois, compte tenu de l'échéance de la Cour, le projet de loi C-3 entrera en vigueur le 27 juin 2004, à moins que le directeur général des élections annonce qu'il est prêt plus tôt.

Avant de conclure, j'aimerais en profiter pour répondre brièvement à quelques critiques qui ont été formulées à propos du projet de loi. D'abord, lors du débat à la Chambre et en comité, la question du nombre minimal de candidats a donné lieu à de nombreuses discussions. Certains députés ont indiqué que le nouveau seuil était trop bas et qu'un seuil de 12, par exemple, serait préférable.

Comme je l'ai mentionné plus tôt, la Cour n'a pas laissé une grande marge de manoeuvre en ce qui a trait à cette question. La majorité des juges a indiqué très clairement et je cite: «qu'aucun seuil n'est acceptable».

Néanmoins, la Cour a reconnu un lien important entre la participation effective au processus électoral et la capacité de voter pour un candidat d'un parti politique, peu importe la taille du parti ou son caractère marginal. L'exigence d'un seul candidat reflète bien la décision de la Cour. Toute exigence supérieure à un candidat irait à l'encontre de la décision et résulterait fort probablement en une contestation en vertu de la Charte.

De plus, comme je l'ai déjà souligné, ouvrir notre système électoral à plus de voix et offrir un meilleur choix à tous les électeurs ne peuvent être qu'une bonne chose. Non seulement cela respecte l'esprit de la décision de la Cour, mais il peut en résulter un débat démocratique plus riche.

[Translation]

Another live issue at committee was the proposed definition of a political party, with some suggesting that no definition is required, or that its application will be too complicated for the Chief Electoral Officer. Let me be clear: the definition is essential and in fact provides the linchpin for many of the bill's key measures. Quite simply, in the absence of a numerical threshold, other qualitative factors must be introduced to identify whether a party is legitimate and truly serves as a vehicle for participation in the electoral process.

The qualitative criteria in the bill — most notably the definition — heed the court's message that it is not a party's size, but its nature and purpose, that are appropriate yardsticks for determining whether a party is genuine. Removing the definition would leave the party registration system open to abuse.

Abuse of the tax credit system could go unchecked, and there would be no basis to deregister fraudulent parties or suspend their ability to issue tax receipts. Nor do I believe the definition is unduly burdensome. In fact, it is carefully drafted so as not to speak of the organizations' "primary purpose" — which could indeed lead to controversial judgment calls. Instead, the definition requires only that running candidates for elections be one of the party's fundamental purposes.

The definition thus avoids unnecessary controversy as to what "the" primary purpose of a political party is and who should make that determination. In sum, the definition builds on the themes expressed by the Supreme Court — that political parties are defined by what they do: put forward platforms, make public policy proposals, and provide citizens with a vehicle to pronounce on these matters by voting for the party's candidate.

[English]

Finally, I would like to address the concerns of those who feel Bill C-3 does not go far enough in addressing other potential impacts of the court's ruling. In that regard, I have noticed that some "buzz" followed the House debate to the effect that even the government does not consider Bill C-3 to be perfect.

Of course, I cannot say that any piece of legislation is ever perfect; otherwise we could all be out of a job. We must approach the task of legislating with some humility, knowing that we do not have all the answers and acknowledging that circumstances can change.

However, I am convinced that Bill C-3 strikes the best balance possible under the circumstances, particularly in view of the limited time we have to respond to the Supreme Court's deadline. Doing nothing and simply allowing the court's judgment to take effect, without providing for a workable

[Français]

Une autre question qui a suscité certaines discussions en comité est la définition proposée de parti politique. Certains ont suggéré qu'une définition n'était pas nécessaire ou que son application serait trop compliquée pour le directeur général des élections. Permettez-moi d'être clair, la définition est essentielle et, en fait, elle constitue le pivot autour duquel s'articuleront les mesures clés prévues dans le projet de loi. En l'absence d'un seuil numérique, d'autres facteurs qualitatifs doivent être prévus afin de déterminer si un parti est légitime et s'il constitue réellement un véhicule pour participer au processus électoral.

Les critères qualitatifs prévus dans le projet de loi — en particulier, la définition — tiennent compte du message de la cour qui dit que ce n'est pas la taille d'un parti mais sa nature et son objectif qui sont les critères appropriés permettant de déterminer si le parti est authentique. Supprimer la définition rendrait le système d'enregistrement des partis vulnérable aux abus.

Les abus du système des crédits d'impôt pourraient se perpétuer sans surveillance et il n'y aurait aucun fondement pour justifier la radiation des partis frauduleux ou pour suspendre leur capacité d'émettre des reçus aux fins d'impôt. Je ne crois pas que la définition crée des complications fastidieuses. En fait, elle est soigneusement rédigée de façon à ce qu'elle ne mentionne pas le principal objectif des organisations, ce qui pourrait mener à des jugements controversés. Plutôt la définition requiert seulement que la présentation de candidats aux élections soit l'un des objectifs essentiels du parti.

La définition évite donc d'inutiles controverses à propos de ce qu'est l'objectif principal d'un parti politique et qui devrait faire cette détermination. Bref, la définition se fonde sur les thèmes exprimés par la Cour, à savoir que les partis politiques soient définis selon ce qu'ils font: élaborer des programmes, proposer des politiques publiques et offrir aux citoyens un moyen de se prononcer sur ces dernières par leur vote en faveur d'un candidat du parti.

[Traduction]

Finalement, j'aimerais répondre aux préoccupations de ceux qui peuvent penser que le projet de loi C-3 ne va pas assez loin quant aux autres répercussions éventuelles de la décision de la Cour. À cet égard, j'ai remarqué, suite au débat à la Chambre, que l'admission du gouvernement que le projet de loi C-3 n'était sans doute pas parfait a suscité certaines interrogations.

Je peux dire qu'aucun projet de loi n'est jamais parfait — autrement, nous serions tous sans emploi. Nous devons aborder la tâche qui est de légiférer, avec une certaine humilité, tout en sachant que nous n'avons pas toutes les réponses et en reconnaissant que les circonstances changent.

Cela étant dit, je suis convaincu que le projet de loi C-3 atteint le meilleur équilibre possible dans les circonstances, compte tenu particulièrement du peu de temps dont nous disposons pour répondre à l'échéance fixée par la Cour. Se croiser les bras et attendre simplement que la décision de la Cour prenne effet —

registration regime and anti-abuse measures, could jeopardize the integrity of our electoral system, at considerable public expense.

At the same time, it is also incumbent upon us to study the *Figueroa* decision further and determine what broader impacts it may ultimately have on our electoral system. That is why I have requested the Standing Committee on Procedure and House Affairs to look into the other issues of broader electoral reform once Bill C-3 is passed. Needless to say, I look forward to Senate input into this study.

Moreover, in acknowledging the need for further study, the government also introduced an amendment to add a two-year sunset clause to the bill. I must say, by the way, that this sunset clause was not in the original bill. It is the result of listening to the standing committee, which made a lot of sense in saying we do not want to have a temporary bill. We want to make sure we have an obligation to review it. I think it made so much sense that I quickly agree to a sunset clause on this issue.

This sunset clause ensures that there will be an opportunity to review the bill's operation and make improvements, where necessary. In the meantime, we will have responded to the court's ruling and ensured that our electoral system continues to function effectively.

[Translation]

I believe that Bill C-3 delivers a timely, targeted response to the *Figueroa* ruling, striking an appropriate balance between fairness to parties, on the one hand, and the need to preserve the integrity of the electoral system, on the other. It respects the ruling of the Supreme Court and facilitates democratic reform by ensuring greater fairness to small parties and greater choice for voters.

Mr. Chairman, I would now be pleased to take any questions the committee may have on the bill.

[English]

The Chairman: I have one question regarding the effect of Bill C-3 on third parties. As you know, last year we had Bill C-24, to change the limits for third parties on both national and district spending. If you look at the definition of "party," it is fairly broad. What would stop them from obtaining, or declaring or applying for party status, and then having access to the much higher spending limits?

Mr. Saada: First of all, this is exactly what we would like to circumvent by having the registration and objectives of the political party and the reporting obligations, which are to make sure the party cannot be an improvised one. It has to

sans prévoir aucune mesure pour s'assurer d'un régime d'enregistrement qui fonctionne et pour contrer les abus — pourrait mettre en péril l'intégrité de notre système et coûter cher aux contribuables.

Toutefois, comme je l'ai mentionné auparavant, il nous incombe également d'étudier plus à fond l'arrêt *Figueroa* et de déterminer les répercussions plus vastes qu'il peut avoir en définitive sur notre système électoral. C'est pourquoi j'ai demandé au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre de se pencher sur ces autres questions qui pourraient faire l'objet d'une réforme électorale plus vaste, lorsque le projet de loi C-3 aura été adopté. Bien évidemment, j'attends avec impatience le point de vue du Sénat.

De plus, reconnaissant la nécessité d'une étude plus approfondie, le gouvernement a proposé un amendement afin d'ajouter au projet de loi une disposition de réexamen après deux ans. Je dois dire, en passant, que cette disposition ne figurait pas dans le projet de loi initial. Elle a été ajoutée après qu'on ait écouté le comité permanent qui avait tout à fait raison de dire qu'on ne voulait pas d'un projet de loi provisoire. Nous voulons imposer ce réexamen de la loi. J'ai trouvé que c'était si sensé, que j'ai rapidement accepté l'ajout de cette disposition de réexamen.

Ceci garantit que nous aurons l'occasion de revoir le fonctionnement du projet de loi et d'y apporter des améliorations au besoin. Entre-temps, nous aurons répondu à la décision de la Cour et nous nous serons assurés que notre système électoral pourra continuer à fonctionner efficacement.

[Français]

Je crois que le projet de loi C-3 constitue une réponse opportune et ciblée à la décision dans l'affaire *Figueroa* permettant d'atteindre un équilibre approprié entre, d'une part, le traitement équitable des partis et, d'autre part, le besoin de préserver l'intégrité du système électoral. Il respecte la décision de la cour et facilite la réforme démocratique en assurant un traitement plus équitable aux petits partis et un meilleur choix à tous les électeurs.

Monsieur le président, je répondrai maintenant avec plaisir à toutes les questions du comité sur le projet de loi.

[Traduction]

Le président: J'ai une question au sujet de l'effet du projet de loi C-3 sur les tiers partis. Comme vous le savez, nous avons étudié l'an dernier le projet de loi C-24 visant à modifier les limites de dépenses nationales et dans chaque district, pour les tiers partis. Si vous examinez la définition de «parti» vous constaterez qu'elle est assez vague. Qu'est-ce qui les empêcherait d'obtenir, ou de déclarer ou de demander le statut de parti, pour avoir ensuite accès à des limites de dépenses supérieures?

M. Saada: Pour commencer, c'est précisément ce que nous voulons éviter en demandant l'enregistrement des partis politiques, l'énoncé de leurs objectifs, et en imposant la production de rapports: nous voulons nous assurer qu'il ne

be a political party. That reinforces the need for a true definition of a “political party.”

Bill C-24 allows political parties to raise or to receive funds, with limits on who is providing those funds. Any organization that declares itself a political party and goes through the process will be subject to all these conditions. It is also the reason why there is an option; if it is not a true political party according to these standards, there is a possibility for it to be deregistered.

Senator Andreychuk: I am following up on the chair’s comment. I fully agree that one had to attach some definition. However, when we put in here “political party means an organization one of whose fundamental purposes is to participate in public affairs...” I am not sure what the other fundamental purposes are, because they are not enumerated. Secondly, you hone in on the public affairs issue, which is one aspect of what I think a political party does. I wonder, where is the responsibility for someone who has access to funds to governance of the country — a guarantee of our Charter rights, et cetera. I think, certainly in today’s society, it is more than the airing of ideologies or differences on issues that makes a political party.

I have been thinking of it in terms of what marks a democracy as opposed to other forms. It seems to me it is more than the ability to air public affairs, which seemed to be what the court was more preoccupied with. I think there is more to a party, and it causes me some unease that a single-issue person in conjunction with other like-minded people can get involved in the political process for their own ends.

There may be some public benefit, but are they fully aware of their responsibilities to our Charter, our Constitution, and to the democratic governance of our country?

I have put it in rather general terms but I think you know what I am getting at. It is more than public affairs.

Mr. Saada: Your question is eminently valid. A political party has to offer options to the population, to aspire to having some input into the political life of the country.

If we go to the substance of it, any organization that wants to have input into the political life of the country should have some tools with which to do it, as long as there are rules to frame its operation.

I believe this bill is opening the door to the possibility of having many small parties, and a political party is not necessarily aimed at governing. The main objective of a political party is not necessarily to govern. There are a number of parties that know they will not govern but are there to fight for a cause. We have the example of the Bloc Québécois.

Whether this framework we are proposing is sufficient to limit the potential slippage in this regard is something that we will have to work on and assess in the longer term.

s’agit pas d’un parti improvisé. Il faut que ce soit un parti politique. Cela renforce la nécessité d’une bonne définition du terme «parti politique».

Le projet de loi C-24 permet aux partis politiques de recueillir ou de recevoir des contributions, mais impose des restrictions à ceux qui font des contributions. Toute organisation qui s’autoproclame parti politique et qui suit le processus sera assujettie à toutes ces restrictions. C’est aussi la raison pour laquelle une option est offerte; si ce n’est pas un vrai parti politique qui répond à ces normes, il est possible de supprimer l’enregistrement.

Le sénateur Andreychuk: Ma question est dans la même veine que le commentaire du président. Je suis tout à fait d’accord pour dire qu’il fallait une définition. Toutefois, quand on dit: «organisation dont l’un des objectifs essentiels consiste à participer aux affaires publiques...», je ne sais pas très bien quels peuvent être les autres objectifs essentiels, puisqu’ils ne sont pas énoncés. Deuxièmement, vous parlez des affaires publiques, qui sont l’un des aspects des activités d’un parti politique. Je me demande quelle est la responsabilité de quelqu’un qui a accès aux fonds destinés à la gouvernance du pays — la garantie de la Charte des droits, et cetera. Dans la société d’aujourd’hui, je pense que ce qui fait un parti, ce n’est pas seulement des affirmations idéologiques ou l’expression d’opinions divergentes.

Cela s’insère dans ma réflexion sur ce qui démarque une démocratie par rapport à d’autres types de régime politique. Il me semble que c’est plus que la possibilité de s’exprimer sur les affaires publiques, qui semble être ce qui intéresse la Cour. Un parti c’est pour moi plus que cela, et je suis un peu mal à l’aise à l’idée qu’une personne, avec d’autres qui pensent comme elle, puisse s’intéresser à une question unique et participer à un processus politique pour atteindre ses fins.

Cela peut être avantageux pour le public, mais connaît-on vraiment ses responsabilités en vertu de la Charte, de la Constitution et de la gouvernance démocratique du pays?

Ce sont des généralisations, mais je pense que vous voyez où je veux en venir. Il ne s’agit pas seulement d’affaires publiques.

M. Saada: Votre question est tout à fait valable. Un parti politique doit offrir au public des options, doit vouloir participer à la vie politique du pays.

Sur le fond, toute organisation qui veut participer à la vie politique du pays devrait disposer d’outils pour le faire, à la condition de suivre les règles régissant ses activités.

Je crois que ce projet de loi ouvre la porte à la possibilité que naissent de nombreux petits partis et qu’un parti politique ne vise pas nécessairement à gouverner. Le principal objectif d’un parti politique, ce n’est pas nécessairement de gouverner. Bon nombre de partis savent qu’ils n’auront pas le pouvoir mais veulent défendre une cause. Le Bloc québécois est un exemple.

Quant à savoir si le cadre proposé suffira à limiter les abus, il faudra que nous y travaillions et nous l’évaluions à long terme.

Senator Andreychuk: I agree this opens up an avenue, which I support, for more dialogue and more debate among the disparate points of view we have in Canada. However, Bill C-3 talks about violations, but I call them manipulative violations — criminal intent to misuse the process and misrepresent. It seems to me that a signal has to be included that it is not necessarily just about governance, but as part of a democratic process in which you gain these rights to put forward a point of view, you also take on a responsibility to the common good, to the public interest and to the Constitution. That kind of balance is not reflected fully in Bill C-3. It does not say that freedom has a price; democracy has a price, and that is to act responsibly for the common good and national-purpose interest. It is not just governance, but also being part of the process.

Mr. Saada: Senator, you and I share ideals of what a political party should be, but is it for us to decide whether a political party makes sense or respects these values? Is it not for the population to decide, and therefore are you not making the argument that one objective should be to have the parties' policies or positions submitted to that population by fielding at least one candidate?

Senator Andreychuk: What I am asking is, is that the only criteria to gain that responsibility, and then what about the subsequent misrepresentations? It seems to me in the next two years, if we do not do it now, we will have to wrestle with whether a political party means “an organization one of whose fundamental purposes is to participate in public affairs by endorsing one or more of its members as candidates and supporting their election.” Is that what defines a political party in Canada? I think that is what the debate will be.

Mr. Saada: There is no easy answer. The only thing I can say at the present is if you look at any of the traditional political parties in Canada, of course they present candidates, but that is not the end in itself. It is a tool for promoting your own policies and aspiring to change the political picture.

The internal operation of parties is also part of the process.

I do not believe that you can frame the definition of a party to the point where you can hold them accountable for every single value the party will promote. It will be very difficult to do that unless you constrain the party so much that it is not free any more.

It is a grey area. It is very difficult to determine.

Senator Smith: I do not think this is directly on the point, but my curiosity is such that I cannot resist asking. Has the decision and then the review of the proposed legislation prompted this question: If you cannot have a minimum threshold in terms of the number of seats for which you are putting up candidates, what about the minimum number of seats to gain recognition as a party within a House? I suspect the answer would be that it falls within

Le sénateur Andreychuk: Je pense moi aussi qu'on ouvre la porte à davantage de dialogue et de discussion entre les divers points de vue existants au Canada. Mais le projet de loi C-3 parle de violations, que je qualifierais de manipulation — lorsqu'il y a une intention coupable d'abuser du processus et de tromper. Il me semble qu'il faut faire comprendre qu'il ne s'agit pas nécessairement seulement de gouvernance, mais que dans le cadre du processus démocratique qui accorde ces droits d'exprimer un point de vue, on a aussi la responsabilité d'assurer le bien commun, l'intérêt public et le respect de la Constitution. Je ne vois pas cet équilibre dans le projet de loi C-3. On n'y dit pas que la liberté a un prix, que la démocratie a un prix, soit d'agir de manière responsable pour le bien commun et l'intérêt national. Il ne s'agit pas seulement de gouvernance, mais de participation au processus.

M. Saada: Sénateur, nous partageons tous les deux des idéaux au sujet de ce que doit être un parti politique, mais est-ce à nous de décider si un parti politique se justifie ou respecte ces valeurs? N'est-ce pas à la population de décider? Par conséquent, ne défendez-vous pas l'argument selon lequel on doit avoir pour objectif de permettre aux politiques et positions d'un parti d'être soumises à la population, par la présentation d'au moins un candidat?

Le sénateur Andreychuk: Ce que je demande, c'est si ce critère suffit pour obtenir cette responsabilité et ensuite, qu'en sera-t-il si on essaie de tromper la population? Il me semble que dans deux ans, si on n'y songe pas tout de suite, il nous faudra nous demander si un parti politique ne serait pas «une organisation dont l'un des objectifs essentiels consiste à participer aux affaires publiques en soutenant la candidature et en appuyant l'élection d'un ou de plusieurs de ces membres». Est-ce bien là la définition d'un parti politique au Canada? Je pense que c'est là-dessus que portera le débat.

M. Saada: Il n'y a pas de réponse facile. Tout ce que je peux dire pour l'instant, c'est que si on pense aux partis politiques traditionnels du Canada, il est vrai qu'ils présentent des candidats, mais ce n'est pas leur seul objectif. Le parti est un outil pour favoriser la promotion de ses politiques et pour aspirer à changer la donne politique.

Le fonctionnement interne des partis fait aussi partie du processus.

Je ne pense pas qu'on puisse définir un parti au point de tenir les partis responsables de chacune des valeurs dont ils font la promotion. Ce sera très difficile à faire, à moins d'imposer aux partis des contraintes telles qu'ils n'aient plus de liberté.

C'est une zone grise. C'est très difficile à cerner.

Le sénateur Smith: Je suis peut-être un peu à côté du sujet, mais ma curiosité est telle que je ne saurais résister. Est-ce que la décision, puis l'examen du projet de loi proposé a soulevé cette question: Si on n'atteint pas un seuil minimum relativement au nombre de sièges pour lesquels des candidats sont proposés, qu'en ait-il du nombre minimum de sièges pour être reconnu comme parti à la Chambre? Je soupçonne que la réponse se rapporte au

the purview of parliamentary privilege, but I never take anything for granted. I cannot resist satisfying myself there is no thin end of the wedge here.

Mr. Saada: I am hearing some words that I look forward to debating.

On page 11 of the judgment from the Supreme Court on *Figueroa* there is a very clear sentence: "...the manner in which Parliament determines which political parties have official status in the House of Commons is not at issue in this appeal."

Clearly, the Supreme Court made a distinction between the case at hand and the privilege of Parliament.

Senator Smith: It is not an issue. It sounds good, but I hope there will be no occasions down the road when we have to quote that citation back to them.

Mr. Saada: I am sure, senator, you will find the proper time to do that.

Senator Stratton: A rumour has been floating around for a while, about which the leader on our side had asked the government leader in the Senate, with respect to the *Figueroa* case. Was there an offer made by Figueroa to then-House leader Don Boudria that if the floor for the membership were dropped from 50 to 12, rather than below that, he would no longer pursue the case, and Mr. Boudria decided that rather than accept that offer, they would let the Supreme Court decide?

Could you answer that question for us?

Mr. Saada: First of all, to my knowledge, no such attempt was ever made. The second thing, which to me is a question of substance, is that the *Figueroa* case prompted the Supreme Court judgment. However, the Supreme Court judgment reflects its interpretation of our Charter and laws. In other words, whether or not this was going all the way to the Supreme Court, what is more important to me is the actual judgment of the Supreme Court.

To me, it is not a matter of arrangements between one and the other. Even if Mr. Figueroa had offered this agreement, which he did not, it would not have given us the benefit of the interpretation of the Supreme Court on this issue. I would rather have it than not have it.

Senator Stratton: That is curious and rather interesting — not that there was no deal being made between the two, but that you would rather have the interpretation and settle for the lower number.

On fundamental principle, one would think that you would want to decide what you could yourself without having to go to the Supreme Court for everything. On this issue, there is a point at which you should be able to say, "We should be able to work this out between two parties and prevent it from going to the Supreme Court by arriving at some compromise." I thought that was the essence of what you try to do in instances such as these.

privilege parlementaire, mais je ne tiens jamais rien pour acquis. Je ne peux m'empêcher de m'assurer qu'il n'y a pas déjà là un premier empiétement.

M. Saada: J'entends des propos dont j'ai hâte de débattre.

Le paragraphe 17 de l'arrêt de la Cour suprême dans la cause de *Figueroa* contient une phrase très claire: «...la façon dont le Parlement détermine quels partis politiques sont la qualité de partis officiels à la Chambre des communes n'est pas en litige en l'espèce».

La Cour suprême établit clairement une distinction entre la cause sur laquelle elle se prononce et le privilège du Parlement.

Le sénateur Smith: Cela ne pose pas de problème. Cette phrase semble encourageante, mais j'espère qu'à l'avenir, nous n'aurons pas l'occasion de rappeler aux juges de la Cour suprême leur propre citation.

M. Saada: Je suis certain, sénateur, que vous trouverez le moment opportun pour le faire.

Le sénateur Stratton: Depuis un moment, une rumeur circule, rumeur qui porte sur l'affaire *Figueroa* et qui a fait l'objet de questions posées par le leader de l'opposition au leader du gouvernement au Sénat. M. Figueroa a-t-il offert au leader à la Chambre de l'époque, Don Boudria, d'abandonner son action en justice si le seuil des 50 candidatures était abaissé à 12 et non en deçà de 12? M. Boudria a-t-il décidé de s'en remettre au jugement de la Cour suprême plutôt que d'accepter cette offre?

Pouvez-vous répondre à cette question?

M. Saada: Premièrement, à ma connaissance, aucune offre de ce genre n'a été faite. Deuxièmement, l'affaire *Figueroa* a conduit à l'arrêt de la Cour suprême, ce qui constitue une question de fond selon moi. Or, le jugement rendu par la Cour suprême reflète l'interprétation que font les juges de notre Charte et de nos lois. En d'autres termes, à mes yeux, la teneur de l'arrêt rendu par la Cour suprême est plus importante que la question de savoir si cette cause devait se rendre jusqu'à la Cour suprême.

Selon moi, il ne s'agit pas ici d'entente entre les partis. Si M. Figueroa avait fait cette proposition, ce qu'il n'a pas fait, nous n'aurions pas bénéficié de l'interprétation de la Cour suprême sur cette question. Je préfère connaître l'interprétation de la Cour suprême plutôt que d'en être privé.

Le sénateur Stratton: Voilà qui est curieux et plutôt intéressant. Je ne parle pas ici de l'absence d'entente entre les deux intéressés, mais du fait que vous préférez avoir l'interprétation de la Cour et vous contentez du seuil le moins élevé.

On serait porté à croire qu'en vertu d'un principe fondamental, vous voudriez vous-même prendre vos décisions dans la mesure du possible, sans toujours demander l'avis de la Cour suprême. Sur cette question, vous devriez être en mesure de trouver un moment opportun pour parvenir à un accord entre les deux parties, et trouver un compromis afin que la cause ne se rende pas devant la Cour suprême. Je croyais que c'était là essentiellement votre objectif en pareilles circonstances.

I would ask you to comment on that, if you could, or if you choose to. Perhaps you do not want to.

Mr. Saada: Are you asking me to comment on this?

Senator Stratton: Would you mind commenting?

Mr. Saada: With all due respect, senator, I am not relying on the Supreme Court to make legislative decisions. I say that when you make legislative decisions and you have information provided by the judgments of the Supreme Court, the hope is that you make better legislation.

Second, even if there was a deal that would reduce the number from 50 to 12, or whatever number it was, nothing could have prevented someone else from appealing it again and going all the way to find out what the Supreme Court felt about it.

The Supreme Court is not deciding what our legislation will be. The Supreme Court is giving its interpretation of what our Constitution says and whether or not our Canada Elections Act is in conformity with it. That is important information for legislators to have in order to draft a bill that will be as solid as possible.

Senator Stratton: My bottom-line concern is the growing perception that it is the Supreme Court that governs this land, not Parliament. That is real and exists amongst Canadians to a fairly large degree: Who is running this country? Is it the Supreme Court or is it Parliament? Decisions like these seem to marginalize the effective role of Parliament. That concerns me.

While we can respect the decisions of the Supreme Court, we also owe it to Parliament to ensure that the role of this place is not being diminished any more than it has to be. If we continue like this, it will have an impact on what Canadians think and believe about this place, and it is why we are seeing lower and lower voter turnout. There is an ever-increasing perception that Parliament is less effective and has less power. I think that is real. Perhaps you would like to comment on that.

Mr. Saada: Yes, senator. I sincerely do not accept the statement that the Supreme Court is running the country. We have become a constitutional democracy through the Charter and the system that we have adopted. This Charter and this Constitution were adopted by Parliament. The Supreme Court's role is to interpret the Constitution, which was a work of Parliament.

Once we have the interpretation by the Supreme Court, Parliament again has to address ways and means to respect its own fundamental law. The Supreme Court is not making a judgment on how it should be done. The Supreme Court does not tell you what should be done; it just tells you what is not acceptable. Then you must make a decision and find a legislative process to ensure that Parliament passes a law that is in conformity with the Constitution, which was itself passed by Parliament.

J'aimerais que vous me fassiez part de vos observations à cet égard, si vous le pouvez, ou si vous le souhaitez. Peut-être que vous ne le voulez pas.

M. Saada: Me demandez-vous de réagir à cela?

Le sénateur Stratton: Cela vous ennuerait-il de réagir?

M. Saada: Sauf votre respect, sénateur, je ne m'en remets pas à la Cour suprême pour prendre des décisions législatives. Je dis simplement que lorsqu'on doit prendre des décisions législatives et qu'on dispose des renseignements fournis par les arrêts de la Cour suprême, on espère pouvoir élaborer de meilleurs textes législatifs.

Deuxièmement, même s'il y avait eu une entente permettant de réduire le seuil de 50 à 12, ou peu importe le nombre, rien n'aurait empêché une autre personne de faire appel de ce nouveau seuil et de se rendre jusqu'au bout afin de connaître l'opinion de la Cour suprême.

La Cour suprême ne décide pas du contenu de nos lois. La Cour suprême donne son interprétation des dispositions de notre Constitution, et se prononce sur la constitutionnalité de la Loi électorale du Canada. Il s'agit là de renseignements importants dont les législateurs doivent disposer afin de rédiger un projet de loi qui soit aussi solide que possible.

Le sénateur Stratton: Ma crainte en définitive c'est la perception de plus en plus répandue comme quoi c'est la Cour suprême qui gouverne notre pays, et non le Parlement. Cette idée existe réellement et préoccupe bon nombre de Canadiens: qui dirige le pays? Est-ce la Cour suprême ou le Parlement? Des décisions telles que celles dont nous sommes saisis semblent marginaliser le rôle approprié du Parlement. Cela m'inquiète.

Bien que nous puissions respecter les décisions de la Cour suprême, nous avons également, envers le Parlement, le devoir de nous assurer que son rôle n'est pas réduit outre mesure. Si nous continuons à suivre cette voie, cela aura des incidences sur la perception qu'ont les Canadiens du Parlement, et cela explique la diminution constante du taux de participation aux élections. Il existe une perception de plus en plus répandue voulant que le Parlement soit moins efficace et ait moins de pouvoir. Cette idée existe réellement. Vous aimeriez peut-être nous donner votre avis?

M. Saada: Oui, sénateur. Je rejette sincèrement l'affirmation selon laquelle la Cour suprême dirige le pays. Nous formons une démocratie constitutionnelle grâce à la Charte et au système dont nous nous sommes dotés. Cette Charte et cette Constitution ont été adoptées par le Parlement. Le rôle de la Cour suprême consiste à interpréter la Constitution, qui est l'oeuvre du Parlement.

Une fois que la Cour suprême a donné son interprétation, le Parlement doit à nouveau trouver des moyens de se conformer à sa propre loi fondamentale. La Cour suprême ne se prononce pas sur la façon dont cela doit se faire. La Cour suprême ne vous dit pas ce que vous devez faire; elle vous dit ce qui est inacceptable. Vous devez ensuite prendre une décision et trouver un processus législatif qui permette au Parlement d'adopter une loi conforme à la Constitution, qui a elle-même été adoptée par le Parlement.

This is an important debate, and I am sure we have senators around the table who are experts and could re-intervene on the process. I hear what you say, and I heard a number of arguments along the same lines. The challenge that I would put before all of us is to think in terms of who made the fundamental law and who is legislating to ensure there is coherence between legislation and that fundamental law.

Senator Joyal: Mr. Minister, I noticed you said in your presentation that you wanted the standing committee of the House of Commons to study the *Figuroa* decision and that you would welcome Senate input. If it were a joint committee, we would have an opportunity to participate directly in that process. I am of the opinion that this decision is very significant in terms of its implications.

In my opinion, the principle outlined, especially by Justice Iacobucci, in this decision, which I happened to read and reflect upon last summer after it was published by the Supreme Court, might even question the electoral system as we know it. The implications of the principles would certainly preoccupy Senator Stratton. It is a unanimous decision; there is no doubt about where the court sits on this.

I would certainly have welcomed involvement, considering that there is a large reservoir of experience with electoral systems in the Senate. Many of us were involved previously in all kinds of electoral activities and campaigns. If you look around the table, you will see a fair representation of that. It is to be essentially a study, and the Senate is well placed to do that kind of reflection.

Do you see any way to change or to add to your approach or the mandate you gave, so that the Leader of the Government in the Senate could look at how we can participate in such a reflection?

Mr. Saada: Yes, this question is extremely important. First, let me explain why I referred the matter to the Procedure and House Affairs Committee. As you know, in the Democratic Reform Action Plan that I tabled on behalf of the government last February 4, we talk extensively about increasing the role of parliamentarians. At the time, we were talking specifically about the House of Commons. The Senate has its own way of doing things. One way to increase parliamentary responsibility, and that of members of Parliament, is to allow committees to not only intervene in reaction to a bill drafted from outside, but to work on actually drafting a bill. I have asked the committee members to come back with a draft bill on the implications of *Figuroa* and how the Canada Elections Act should be changed. I would very much welcome input from the Senate.

I cannot direct the committee to become a joint committee with the Senate because I have already asked it to take care of this within the framework of the House of Commons. There are a number of ways that this can be done. For instance, if the chairs

Il s'agit d'un débat important, et je suis certain qu'il y a, autour de la table, des sénateurs qui sont des spécialistes de la question et qui pourraient intervenir au sujet du processus. Je comprends bien ce que vous dites, et j'ai entendu un certain nombre d'arguments similaires. Je nous mets tous au défi de nous rappeler qui a adopté la loi fondamentale, et qui légifère en vue de respecter la cohérence entre la législation et cette loi fondamentale.

Le sénateur Joyal: Monsieur le ministre, lors de votre exposé, j'ai remarqué que vous souhaitiez que le Comité permanent de la Chambre des communes étudie la décision rendue dans l'affaire de *Figuroa*, et que vous accueilliez favorablement la contribution du Sénat. S'il y avait un comité mixte, nous aurions l'occasion de participer directement à ce processus. J'estime que les conséquences de cette décision sont très importantes.

Selon moi, le principe énoncé par le juge Iacobucci, en particulier, dans cet arrêt, que j'ai lu attentivement l'été dernier après sa publication par la Cour suprême, pourrait même remettre en question le système électoral actuel. Les conséquences de ces principes seraient certainement de nature à préoccuper le sénateur Stratton. Il s'agit d'une décision unanime; l'opinion de la Cour à ce sujet ne fait aucun doute.

J'aurais certainement été très heureux que nous puissions apporter notre contribution, considérant le vaste réservoir d'expérience en matière de systèmes électoraux, qui existe au Sénat. De nombreux sénateurs ont déjà participé à toutes sortes d'activités et de campagnes électorales. C'est le cas de la plupart des sénateurs qui sont réunis autour de cette table. Il s'agira essentiellement d'une étude, et le Sénat est tout à fait indiqué pour mener ce genre de réflexion.

Entrevoyez-vous une façon de modifier ou d'élargir votre démarche ou le mandat que vous avez confié afin que le leader du gouvernement au Sénat puisse envisager la façon dont nous pourrions participer à une telle réflexion?

M. Saada: Oui, il s'agit d'une question extrêmement importante. D'abord, permettez-moi de vous expliquer pourquoi j'ai renvoyé cette question au Comité de la procédure et des affaires de la Chambre. Comme vous le savez, le Plan d'action sur la réforme démocratique que j'ai déposé au nom du gouvernement le 4 février dernier, traite abondamment du rôle accru qu'on veut confier aux parlementaires. À l'époque, nous parlions spécifiquement de la Chambre des communes. Le Sénat a sa propre façon de faire les choses. L'une des façons d'élargir la responsabilité des parlementaires, consiste à permettre aux comités de participer à la rédaction d'un projet de loi au lieu de limiter leur participation à une intervention en réaction à un projet de loi à la rédaction duquel ils n'ont pas pris part. J'ai demandé aux membres du comité de préparer un avant-projet de loi sur les conséquences de l'arrêt *Figuroa* et sur les changements à apporter à la Loi électorale du Canada. J'accueillerais très favorablement toute contribution venant du Sénat.

Je ne peux pas enjoindre le comité à devenir un comité mixte avec le Sénat car je lui ai déjà demandé de traiter de cette question dans le contexte de la Chambre des communes. Il y a plusieurs façons de procéder. Par exemple, si les présidents des comités du

of the Senate and the House committees would decide to study this matter together, to share the information instead of duplicating it, I would have no problem whatsoever with that.

We are talking here about a draft bill. The Senate can intervene at a number of stages. I am prepared to listen. I am very open-minded about that. I do not feel that I should impose that on the Standing Committee on Procedure and House Affairs of the House of Commons. Certainly I would welcome any initiative coming from parliamentarians to engage in this work jointly.

Senator Joyal: In the same vein, you will know that Mr. Figueroa wanted to question some other aspects of Bill C-24 — I do not know which ones — the bill that we adopted last session.

I am informed that there is another group in Toronto, led by a professor at the University of Toronto, wanting to question the electoral system. They will use the decision in *Figueroa* extensively to support their contention that the electoral system of Canada might not meet a threshold — to use another word that kind of became a buzzword of the Supreme Court of Canada in relation to elections — that is consistent with the Charter.

Could you tell us quickly, according to any information you have, at what level of progress those court actions might be now?

Mr. Saada: I do not know the stage of the case to which the honourable senator refers.

Mr. Stéphane Perrault, Privy Council Officer, Senior Counsel, Legislation and House Planning, Privy Council Office: The trial stage has not begun and probably will not until the fall.

Mr. Saada: In terms of the substance of that matter, when I requested the Committee on Procedure and House Affairs to look at the implications of *Figueroa*, I chose my words very carefully so as not to close any door. I invited the committee to look at the big picture. Since I have not set narrow parameters, surely these cases will have an impact on the work of the committee.

Senator Joyal: I brought to your attention the letter that I sent to your predecessor in regard to the issues raised by Bill C-24. The court has stood those items, but has recognized that it might revisit them at the appropriate moment, that is, when there would be litigation. That is a concern.

As Senator Stratton says, I wonder if we are not in need, as a country, of an overall study of our approach to the system so that we are not always in a reactive mode in terms of those various cases that we know are in the field. These matters pop up, and each time we legislate something, someone looks to see if there is a Charter issue there and then moves on.

Sénat et de la Chambre décidaient d'étudier cette question conjointement, de mettre en commun les informations plutôt que de faire double emploi, je n'y verrais absolument aucun inconvénient.

Nous parlons ici d'un avant-projet de loi. Le Sénat peut intervenir à diverses étapes. Je suis prêt à écouter. Je suis très ouvert à cela. Je ne crois pas que je dois imposer cette façon de faire au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre de la Chambre des communes. Sans aucun doute, je serais très favorable à toute initiative émanant des parlementaires en vue de travailler ensemble sur cette question.

Le sénateur Joyal: Dans le même ordre d'idées, vous savez sans doute que M. Figueroa voulait remettre en question d'autres aspects du projet de loi C-24, le projet de loi que nous avons adopté lors de la dernière session. Je ne sais pas exactement de quels aspects il s'agit.

On me dit également qu'un professeur de l'Université de Toronto est à la tête d'un groupe qui souhaite contester le système électoral. Ce groupe se servira abondamment de l'arrêt rendu dans l'affaire *Figueroa* pour étayer son allégation voulant que le système électoral du Canada ne respecte pas un seuil qui soit conforme à la Charte, seuil étant un mot qui semble être à la mode chez les juges de la Cour suprême du Canada pour parler des élections.

Pourriez-vous nous expliquer brièvement, selon les informations dont vous disposez, où en sont ces actions en justice à l'heure actuelle?

M. Saada: Je ne sais pas à quelle étape se trouve la cause dont parle l'honorable sénateur.

M. Stéphane Perrault, agent principal du Conseil privé, conseiller, Législation et planification parlementaire, Bureau du Conseil privé: Le procès n'a pas encore commencé et ne débutera probablement pas avant l'automne.

M. Saada: En ce qui concerne le fond de la question, lorsque j'ai demandé au Comité de la procédure et des affaires de la Chambre d'étudier les conséquences de l'arrêt dans l'affaire *Figueroa*, j'ai soigneusement choisi les termes que j'utilisais afin de ne rien exclure. J'ai invité le comité à envisager l'ensemble de la situation. Comme je n'ai pas établi de paramètres étroits, ces causes auront sûrement une incidence sur le travail du comité.

Le sénateur Joyal: J'ai porté à votre attention la lettre que j'ai envoyée à votre prédécesseur au sujet des questions soulevées par le projet de loi C-24. La Cour a réservé ces éléments, mais a reconnu qu'elle pourrait les réexaminer en temps opportun, c'est-à-dire s'ils faisaient l'objet d'un litige. C'est là une préoccupation.

Comme le dit le sénateur Stratton, je me demande si, pour le bien du pays, il ne serait pas nécessaire de faire un examen général de notre façon d'aborder le système, pour éviter de réagir constamment aux diverses causes qui, nous le savons, existent. Ces questions surgissent, et chaque fois que nous légiférons, quelqu'un cherche un motif de contestation lié à la Charte et va de l'avant.

At some point, the impression is created that our system is not at all in accordance with the principles of the Charter and that we are dealing with piecemeal work. This is a bad signal, in a way. The democratic process must work within well-known, stable rules. This bill is self-explanatory, as you said. There is a sunset clause. We do not know whether in two years that bill will still be what we want. That is very important, especially from our point of view in the Senate. Many of my colleagues share the opinion that the system must be stable and sound. We can never prevent someone from going to court, as you quite appropriately said, but there is, at a minimum, an understanding that the various levels of the system should be stable to a degree.

Every six months there is another bill that touches on another aspect of the Elections Act. Why are we in this situation? How should we address that?

Mr. Saada: The point of Senator Joyal is valid. The implications of the question are far reaching. For instance, we know we have a case presently before the Supreme Court. We are waiting for the court's decision on the *Harper* case. This bill has implications for the spending of political parties in terms of television, radio and so forth. That there are many organizations that can become political parties by virtue of this change raises the issue of representation. Therefore, how our system is set up, who is voting for what and how you have representation in the House and so on, all of those issues are very important. A number of provinces are already working on them.

I know that we have limited time, but I just wish to refer to two or three cases. First, we know that at least five provinces have a minister for democratic reform, in one form or another. I had the pleasure of going to B.C. to attend one of the deliberation sessions of the citizens' assembly and how they operate in addressing the concerns that Senator Joyal raises.

We have a two-year sunset clause. I have asked the committee to report within one year of the draft bill. That will allow us reasonable time to actually look at the big picture. As I have not set any limitations on the study, I am opening the door for a broad study such as Senator Joyal outlines.

Senator Joyal: I will finish with the definition of "political party." Clause 1 of the bill defines a political party as "an organization one of whose fundamental purposes is to participate in public affairs by endorsing one or more of its members as candidates and supporting their election."

My simple view of a political party is not that it is an organization; it is a grouping of citizens. The definition puts the emphasis on the structure, not on the people.

Clause 3 at the top of page 2 refers to the names and addresses of 250 electors. I understand the principles of the Supreme Court, but do we not go too far in the other direction? Should we not

Vient un moment où se crée l'impression comme quoi notre système n'est pas du tout conforme aux principes de la Charte et que le travail se fait de façon ponctuelle. C'est un message négatif, d'une certaine façon. Le processus démocratique doit être encadré par des règles stables et connues de tous. Ce projet de loi est suffisamment explicite, comme vous l'avez dit. Il y a une disposition de temporarisation. Nous ne savons pas encore si ce projet de loi correspondra toujours à ce que nous voudrions dans deux ans. C'est très important, surtout du point de vue du Sénat. Beaucoup de mes collègues estiment que le système doit être stable et solide. Nous ne pouvons en aucun cas empêcher les actions en justice, comme vous l'avez si bien dit. Toutefois, il faut à tout le moins une entente selon laquelle les paliers du système doivent être stables dans une certaine mesure.

Tous les six mois, on dépose un autre projet de loi sur un autre aspect de la Loi électorale. Pourquoi en est-il ainsi? Comment corriger cette situation?

M. Saada: Le sénateur Joyal a raison. C'est une question lourde de conséquences. Ainsi, la Cour suprême est actuellement saisie de l'affaire *Harper*, et nous attendons sa décision. Ce projet de loi influera sur les dépenses des partis politiques pour la publicité à la télévision, à la radio, et ainsi de suite. Bien des organisations pourront devenir des partis politiques par suite de ce changement, et cela soulève la question de la représentation. Par conséquent, la structure même de notre système, qui vote pour quoi, comment la population est représentée à la Chambre, et cetera, toutes ces questions sont très importantes. Certaines provinces se penchent déjà sur la question.

Je sais que nous avons peu de temps, mais j'aimerais vous donner deux ou trois exemples. D'abord, nous savons qu'au moins cinq provinces ont déjà un ministre chargé de la réforme démocratique, sous une forme ou une autre. J'ai eu le plaisir d'assister, en Colombie-Britannique, à l'une des séances de l'assemblée des citoyens et j'ai pu constater comment, dans le cours de leurs délibérations, ils tentent de répondre aux préoccupations qu'a soulevées le sénateur Joyal.

Il y a aussi une disposition de temporisation après deux ans après son entrée en vigueur. J'ai demandé au comité de présenter un rapport un an après le dépôt de l'avant-projet de loi. Cela devrait nous donner suffisamment de temps pour bien examiner l'ensemble de la situation. Je ne veux nullement limiter l'examen et je souhaiterais même une étude aussi vaste que celle que décrit le sénateur Joyal.

Le sénateur Joyal: Je terminerai sur la définition de «parti politique». L'article 1 du projet définit ainsi le terme «parti politique»: «organisation dont l'un des objectifs essentiels consiste à participer aux affaires publiques en soutenant la candidature et en appuyant l'élection d'un ou de plusieurs de ses membres».

Pour moi, un parti politique n'est pas une organisation mais un simple groupe de citoyens. À mon avis, cette définition insiste davantage sur la structure que sur ceux qui la composent.

L'article 3, au haut de la page 2, exige les noms et adresses de 250 électeurs. Je comprends les principes qui sous-tendent l'arrêt de la Cour suprême, mais n'est-ce pas aller trop loin dans l'autre

establish — I hesitate to use the word “reasonable” in terms of the number of members — but establish that in a more representative way?

The bill refers to 250 people. I know many organizations that could split themselves into many different parties all over the country with 250 people each, and we would end up with a situation whereby I do not know how we would devise our voting system, the ballot would be so long.

Should not the definition put the emphasis on the number of people rather than on the essential structure? It speaks of political parties as organizations, but “organization” is not defined, so we have to go to the common sense definition of what is an organization.

A political party is more a grouping of people than an organization.

Mr. Saada: There are two elements to the question. Senator Joyal said that a party is not an organization but a grouping of citizens. If you have a grouping of citizens that is structured and organized, it automatically becomes an organization. While I understand the philosophical differentiation Senator Joyal wishes to make between the two, at the same time, the only word we have to describe an organized group is “organization.” If you have a certain number of members, you have to have a person responsible, a leader, and all of these constraints allow for it to be recognized as a party. It becomes an organization.

As far as the size is concerned, again, I understand your argument. However, the judgment of the Supreme Court has been very clear: The number of members is totally irrelevant.

I believe that we had in the law a requirement for 100 members and now we are at 250.

Senator Stratton: I am sorry to interject. If the figure of 100 was acceptable before, what would prevent a group from going to the Supreme Court and saying, “Look, they have raised it to 250 when it was 100. We think it should go back to 100, or it should go down to 50?” What would prevent that from being a successful argument?

Mr. Saada: I will ask Mr. Perrault to answer, if you do not mind.

Mr. Perrault: First, any number is, by definition, arbitrary. If you look at various jurisdictions, Australia, for instance, has 500. Some have lower numbers. We had 100.

The increase to 250 is not to exclude small groups. Everyone agrees that 250 is small to begin with. We are not talking about large organizations. The reason for the increase is to make it clear that this must be read in conjunction with the signature requirements. This is a bona fide organization. This is really an anti-abuse measure to ensure that these groups that sign up for registration actually have enough people behind them who are willing to say this is serious — not in the sense of their platform, but that this is not a fraudulent group. We can find a substantive

direction? Ne devrions-nous pas prévoir — j’hésite à employer le terme «raisonnable» pour ce qui est du nombre de personnes — une méthode assurant une meilleure représentation?

Le projet de loi exige les noms et adresses de 250 personnes. Je connais bien les organisations qui pourraient se constituer, un peu partout au pays, en partis différents comptant 250 personnes chacun et le bulletin de vote serait alors si long que je vois mal comment on pourrait procéder au scrutin.

La définition ne devrait-elle pas mettre l’accent sur le nombre de personnes plutôt que sur la structure de base? Le projet de loi définit les partis politiques comme étant des organisations, mais le mot «organisation», lui, n’est pas défini, de sorte que nous devons nous en remettre au sens commun de ce terme.

À mon avis, un parti politique est davantage un groupe de personnes qu’une organisation.

M. Saada: La question comporte deux éléments. Le sénateur Joyal affirme qu’un parti n’est pas une organisation mais un groupe de citoyens. Or, dès qu’un groupe de citoyens est structuré et organisé, il devient automatiquement une organisation. Je comprends la distinction philosophique que veut faire le sénateur Joyal entre les deux, mais le seul mot que nous avons pour décrire un groupe organisé, c’est le mot «organisation». Si votre groupe compte un certain nombre de membres, il doit aussi compter un dirigeant et dès lors, il peut être reconnu comme parti. Le groupe devient une organisation.

En ce qui concerne la taille du groupe, encore une fois, je comprends votre argument. Toutefois, l’arrêt de la Cour suprême est très clair: le nombre de membres n’a pas d’importance.

Je crois qu’auparavant, la loi exigeait 100 membres et ce sera dorénavant 250.

Le sénateur Stratton: Excusez-moi de vous interrompre. Si 100 personnes, était un chiffre acceptable auparavant, qu’est-ce qui empêcherait un groupe de faire valoir l’argument suivant devant la Cour suprême: «auparavant, il devait y avoir au moins 100 membres, et dorénavant, ce sera 250. Nous estimons que ce nombre devrait être abaissé à 100 ou même à 50»? Ne serait-ce pas un argument légitime?

M. Saada: Si vous le permettez, je demanderais à M. Perrault de répondre à votre question.

M. Perrault: Tout nombre est, par définition, arbitraire. Ailleurs, à l’étranger, en Australie par exemple, on exige 500 membres. Nous avons des exigences moindres. Auparavant, c’était 100.

Nous n’avons pas relevé ce nombre à 250 pour exclure les petits groupes. Tous sont d’accord pour dire qu’un groupe de 250 est petit. Il ne s’agit pas de grandes organisations. Nous avons augmenté le nombre pour qu’il soit bien clair que cette exigence s’accompagne d’une autre relative aux signatures. C’est ce qui en fait une organisation de fait. C’est une mesure contre les abus, qui vise à faire en sorte que les groupes qui demandent à s’enregistrer ont l’appui de suffisamment de gens disposés à confirmer que cette organisation est sérieuse — non pas par rapport à son

number of people who are willing to put their names forward and say, "I am a member and I support the registration of the party." It is really an issue of accountability rather than size.

Senator Stratton: It is also challengeable in the court.

Mr. Perrault: Absolutely.

Senator Stratton: That is my point.

The Chairman: I will ask the officials to stay. Before the minister leaves, Senator Rivest did not have a chance to ask a question yet.

Mr. Saada: I would not miss that for the world.

[Translation]

Senator Rivest: When I saw this bill I wondered, given the problems of the current administration, whether the Liberal Party of Canada was having a hard time finding 50 people. I thought that maybe they wanted to pass this legislation to salvage what was left. Then someone told me that that is not what it was for, it was because of a Supreme Court decision.

I know that there have been rulings or challenges in some provinces. Are there similar limits in terms of the required number of candidates? Have there been any legal decisions on this point?

Mr. Saada: As far as I know, there is only one province in Canada without limits like these, and that is British Columbia. All of the others have limits of this kind.

Senator Rivest: Are those limits, given the Supreme Court decision, likely to be quashed?

Mr. Saada: Yes, in theory.

Senator Rivest: They have not been yet?

Mr. Perrault: In Quebec, there is a court case, but there was an interim stay of proceedings. The Government of Quebec said that it was working on a bill to settle the issue. That is what is to be expected.

Mr. Saada: That said, there is currently in Quebec an initiative that has not yet taken the form of a bill, but that overhauls the whole issue of representation.

Senator Rivest: We know that this legislation comes into force in June. Would this legislation apply if a spring election were called this weekend or next?

Mr. Saada: The legislation would apply, but new parties could not register because that takes six months. Right?

Mr. Perrault: Registration takes 60 days, and that is current procedure. The application has to have been made 60 days before the writ is dropped.

programme, mais plutôt qu'il ne s'agit pas d'un groupe frauduleux. Il faut qu'il y ait un nombre important de gens qui soient prêts à apposer leur signature et, se faisant, à se déclarer membre du groupe et à appuyer l'enregistrement du parti. Il s'agit en fait de responsabilité plutôt que de taille.

Le sénateur Stratton: Mais cela pourrait être contesté devant les tribunaux.

M. Perrault: Absolument.

Le sénateur Stratton: Voilà où je voulais en venir.

Le président: Je demanderais aux fonctionnaires de bien vouloir rester et je donne la parole au sénateur Rivest qui aimerait poser une question au ministre avant qu'il ne parte.

M. Saada: Je ne raterais cette occasion pour rien au monde.

[Français]

Le sénateur Rivest: Lorsque j'ai vu ce projet de loi je me suis demandé, compte tenu des problèmes de l'administration actuelle, si le Parti libéral du Canada avait de la difficulté à trouver 50 personnes. Je me suis dit qu'ils voulaient adopter un projet de loi pour essayer de sauver les meubles. Après, on m'a dit que non ce n'était pas pour cela, mais plutôt à cause d'une décision de la Cour suprême.

Je sais qu'il y a eu des jugements ou des contestations dans certaines provinces. Y a-t-il des limitations de même nature sur les exigences du nombre de candidats? Y a-t-il eu des décisions juridiques à ce sujet?

M. Saada: D'après mes connaissances, il n'y a qu'une seule province au Canada qui n'ait pas de limitations comme celles-ci, c'est la Colombie-Britannique. Toutes les autres ont des limitations de ce genre.

Le sénateur Rivest: Est-ce que ces limitations, en regard de la décision de la Cour suprême, risquent d'être invalidées?

M. Saada: En principe, oui.

Le sénateur Rivest: Elles ne l'ont pas encore été?

M. Perrault: Au Québec, il y a un litige et on a suspendu les procédures en attendant. Le gouvernement du Québec a dit qu'il travaillait à un projet de loi pour remédier à la question. On peut effectivement s'attendre à cela.

M. Saada: Cela dit, au Québec il y a une initiative actuellement qui n'est pas encore traduite en termes de projet de loi, mais qui travaille en profondeur sur la question de la représentation.

Le sénateur Rivest: Nous savons que la date d'entrée en vigueur de cette loi est en juin. Est-ce que cette loi s'appliquerait si les élections étaient déclenchées au printemps, c'est-à-dire cette fin semaine ou la semaine prochaine?

M. Saada: La loi s'appliquerait, mais l'enregistrement de nouveaux partis ne pourrait pas se faire parce que cela prendrait six mois avant que cela puisse se faire. N'est-ce pas?

M. Perrault: Il faut 60 jours pour l'enregistrement et c'est une procédure actuelle. Il faut que la demande ait été faite 60 jours avant l'émission des brefs.

Senator Rivest: The possible election timetable has no influence on the application of this bill?

Mr. Saada: Not based on your spring election scenario.

Senator Rivest: At first glance, the requirements of the legislation appear not unreasonable to me, but the Supreme Court is not of the same view. I found that somewhat worrisome, given that it is for us to decide, after all. I understand that there is section 1 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Have you thought about the notwithstanding clause?

Mr. Saada: I am told that the notwithstanding clause would not apply.

Senator Rivest: Because it is a matter of electoral law?

[English]

Senator Stratton: When your government was looking at the health care system, former Premier Romanow of Saskatchewan, as well as the Senate, did a report on health care reform. What would you say to the idea that perhaps this chamber should take a look at that issue as a second perspective on what you are having the House do? In other words, that we look at what should happen with respect to this independently of what the House is doing.

We have opened a Pandora's box here. What we are doing is engaging in a short-term, knee-jerk reaction. I do not think we have looked at the impact. I do not see any previous examination that indicates to me that I can have confidence in this bill yet.

I just do not see any evidence presented, on the House side particularly, to give me a high level of confidence. We know there is a sunset clause; I understand that. I know you are doing a long-term study. Perhaps two perspectives could take place, but I am concerned about the bill in respect of to whom we have talked and its impact in the short term. What did the House do with respect to this bill? All we are hearing is what the government has done. I do not see what the House itself did.

Mr. Saada: First of all, I appreciate the question on the issue of the Senate and the House of Commons. It touches on what Senator Joyal was alluding to a moment ago.

I gave you the best answer I could. I would be open-minded about whatever format the Senate and the House of Commons come up with in order to coordinate their work.

As for the second point, this bill went through a process, and the Standing Committee on Procedure and House Affairs heard the witnesses it felt it must hear to be informed on the bill. After scrutiny of the bill and hearing the witnesses, members of Parliament in their wisdom decided they would support it. Actually, that is the beauty of our system. Once

Le sénateur Rivest: Avec le calendrier électoral possible, cela n'a pas d'influence sur l'application de ce projet de loi?

M. Saada: Partant de votre hypothèse d'élections au printemps, non.

Le sénateur Rivest: À première vue, les exigences de la loi ne me paraissent pas déraisonnables, mais la Cour suprême n'est pas de mon avis. Cela m'apparaissait un peu inquiétant dans le sens que c'est quand même à nous de décider cela. Je comprends qu'il y a l'article 1 de la Charte canadienne des droits et libertés. Avez-vous pensé à la clause nonobstant?

M. Saada: On me dit que la clause nonobstant ne s'appliquerait pas.

Le sénateur Rivest: Parce qu'il s'agit de droit électoral?

[Traduction]

Le sénateur Stratton: Pendant que votre gouvernement étudiait le système de soins de santé, l'ancien premier ministre de la Saskatchewan, M. Romanow, et le Sénat ont chacun présenté un rapport sur la réforme des soins de santé. Que pensez-vous de l'idée de permettre au Sénat de se pencher sur ce dossier, pour faire, en quelque sorte, une contre-expertise de l'étude à laquelle procède la Chambre? Autrement dit, nous pourrions faire un examen indépendant de celui de la Chambre.

Nous avons ouvert une boîte de Pandore et nous réagissons de façon instinctive, en ne pensant qu'à court terme. Je crois que nous n'avons pas bien examiné toutes les répercussions. Aucune étude ne m'a encore donné confiance en ce projet de loi.

Aucune indication, dans les témoignages présentés à la Chambre particulièrement, ne me donne grande confiance dans cette mesure législative. Nous savons qu'elle comporte une disposition de temporisation. Je sais aussi que vous vous êtes engagé dans une étude à long terme. Il serait peut-être bon d'avoir deux points de vue. J'ai des préoccupations qui découlent des entretiens que nous avons eus avec certaines personnes, ainsi que relativement à l'incidence du projet de loi à court terme. Qu'a fait la Chambre de ce projet de loi? Vous ne nous avez parlé de ce que le gouvernement a fait. Je ne vois toujours pas ce que la Chambre a fait.

M. Saada: D'abord, je comprends votre question sur les travaux du Sénat et de la Chambre des communes. Elle rejoint les propos qu'a tenus le sénateur Joyal il y a un moment.

Je vous ai répondu du mieux que je pouvais. Je reste ouvert à toutes formes de coordination des travaux de la Chambre des communes et du Sénat.

Deuxièmement, ce projet de loi est passé par bien des étapes et le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a entendu les témoins qu'il a jugé devoir entendre pour être bien informé. Après avoir examiné le projet de loi et entendu les témoins, les députés, dans leur sagesse, ont décidé d'appuyer cette mesure législative. C'est d'ailleurs l'un des principaux

that process finished, it came to your place. Another process is now taking place and we will see how the bill will ride.

I draw to your attention the fact that it would have been impossible, within the deadlines set by the statement of the Supreme Court, to address the full implications at great length. It would have taken months to do that. It would have been irresponsible for me, as a minister, not to assume that if we did nothing, we would create a real problem that would have cost taxpayers a lot of money. All kinds of pressure groups and lobbies could have declared themselves political parties.

We had to take quick action. I repeat: I do not believe this bill is perfect. It is an insurance policy, a safeguard. The real answer to the *Figuroa* case will come down the pipe before the sunset date is reached. I will need your help on that one.

The Chairman: Minister, thank you for taking the time to be with us and for sharing your views.

Honourable senators, I have an initial report from our legal counsel, Mark Audcent, with respect to Bill C-20. As you will recall, Senator Joyal raised the question with respect to Bill C-20 of whether we would need a royal recommendation. The report will be ready for distribution to colleagues tomorrow morning in both official languages. Right now, I can tell you that the essence of his opinion is that we do not need a royal recommendation. Do we need to hear from him, or, once colleagues have had a chance to read the report, can we go to clause-by-clause tomorrow?

Senator Joyal: I personally have no problem. We can read the opinion. You say there is no problem. I do not doubt the conclusion.

The Chairman: Mr. Audcent says that. Obviously, if there is an issue with his conclusions, we will not go to clause-by-clause consideration. If there is no issue, we will proceed.

Senator Joyal: We will see the precedents and so forth.

The Chairman: We will discuss it tomorrow morning.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, April 29, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:59 a.m. to consider Bill C-3, to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act as well as Bill C-20, to change the names of certain electoral districts — clause-by-clause study.

The Honourable George J. Furey (*Chairman*), presiding.

avantages de notre système: une fois ce processus terminé, vous avez été saisis du projet de loi. Vous amorcez maintenant un nouveau processus et il nous reste à voir comment le projet de loi s'en sortira.

Je vous signale qu'il aurait été impossible de faire une étude approfondie des répercussions du projet de loi avant l'échéance fixée par la Cour suprême. Une telle étude aurait pris des mois. Il aurait été irresponsable de ma part, en ma qualité de ministre, de ne pas présumer qu'en ne faisant rien, nous créerions un problème très coûteux pour les contribuables. Toutes sortes de groupes d'intérêts et de pression se seraient déclarés des partis politiques.

Il a fallu agir rapidement. Je le répète, je ne considère pas ce projet de loi comme parfait. C'est une police d'assurance, une mesure de protection. La véritable réponse à l'affaire *Figuroa* sera donnée plus tard, avant la date d'extinction de la loi. J'aurai d'ailleurs besoin de votre aide à ce chapitre.

Le président: Monsieur le ministre, merci beaucoup d'avoir pris le temps de venir nous faire part de votre position.

Chers collègues, j'ai un premier rapport de notre conseiller juridique, Mark Audcent, sur le projet de loi C-20. Vous vous souvenez sans doute que le sénateur Joyal avait demandé s'il faudrait une recommandation royale pour le projet de loi C-20. Le rapport sera distribué dans les deux langues officielles demain, mais je peux déjà vous dire que, essentiellement, notre conseiller juridique est d'avis qu'une recommandation royale n'est pas nécessaire. Voulez-vous entendre le témoignage de M. Audcent ou pourrions-nous dès demain procéder à l'étude article par article, après que vous ayez lu son rapport?

Le sénateur Joyal: Pour ma part, je n'y vois pas d'objection. Nous pourrions lire l'opinion de M. Audcent. Vous dites qu'il n'y a aucun problème. Je ne mets pas en doute sa conclusion.

Le président: Oui, c'est ce que dit M. Audcent. Bien sûr, si ses conclusions soulèvent des questions, nous ne commencerons pas l'étude article par article. Mais si rien n'y fait obstacle, c'est ce que nous ferons.

Le sénateur Joyal: Nous verrons les précédents et ainsi de suite.

Le président: Nous en discuterons demain matin.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 29 avril 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 59 pour étudier le projet de loi C-3, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu ainsi que le projet de loi C-20, Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales. Étude article par article.

L'honorable George J. Furey (*président*) occupe le fauteuil.

[Translation]

The Chairman: Honourable senators, we have a quorum. This morning, we continue our study of Bill C-3, an Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act.

[English]

Honourable senators, following Bill C-3, we will have further discussions on Bill C-20. As agreed yesterday, we will proceed to clause-by-clause consideration if all members are satisfied with the opinion received this morning from the Law Clerk and if answers concerning the issue of Royal Recommendation are satisfactory.

I welcome once again officials from Elections Canada, Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer, Mr. James Sprague, Senior Practitioner and General Counsel, and Ms. Diane Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel.

Mr. Kingsley, please proceed.

Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer: Thank you, Mr. Chairman. My presentation should take six minutes. It is a privilege for me, as always, to appear before this committee at this time during your study of Bill C-3, to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act. I wish to thank you for introducing the two senior officials from my office who are with me today. I will also say that I appreciated having two days instead of one day to prepare for this appearance. Sometimes, matters are more complex than initially they appear.

Today, I shall discuss briefly the implications of the ruling of the Supreme Court of Canada in *Figueroa v. Canada*. I shall review the additional responsibilities that this bill would assign to the Chief Electoral Officer.

In introducing this proposed legislation to the Senate on April 20, 2004, Senator Mercer underscored the importance of having legislation adopted before the June 27, 2004, deadline set by the Supreme Court of Canada. This is also the date on which these amendments are to come into force. However, the bill also provides that the new registration rules come into force before that date, once I have made the necessary preparations for the proposed act to be brought into operation and once I have published a notice in the *Canada Gazette* to that effect.

Senator Mercer also mentioned that as a result of an amendment adopted by the House of Commons, the party registration regime to be instituted by Bill C-3 would expire after two years. Furthermore, the Honourable Jacques Saada, Leader of the Government in the House of Commons, announced when the bill was tabled in the House of Commons that the government intends that the party registration rules be re-examined by the Commons Committee on Procedure

[Français]

Le président: Honorables sénateurs, il y a quorum. Ce matin, nous allons continuer notre étude du projet de loi C-3, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu.

[Traduction]

Honorables sénateurs, après avoir examiné le projet de loi C-3, nous nous pencherons sur le projet de loi C-20. Comme nous en avons convenu hier, nous en effectuerons l'étude article par article, si tous les membres sont satisfaits de l'opinion que nous avons reçue ce matin du légiste et des réponses concernant la question de la recommandation royale.

Je souhaite encore la bienvenue aux représentants d'Élections Canada: M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections; M. James Sprague, juriste-expert et avocat général; enfin, Mme Diane Davidson, sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique.

Monsieur Kingsley, je vous cède la parole.

M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections: Je vous remercie monsieur le président. Mon exposé devrait durer six minutes. Comme toujours, c'est un privilège pour moi de comparaître devant le comité au moment où il examine le projet de loi C-3, Loi modifiant la loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu. Je tiens à vous remercier d'avoir présenté les deux hauts fonctionnaires de mon bureau, qui m'accompagnent aujourd'hui. Je vous dirai également que je vous sais gré de m'avoir accordé deux jours au lieu d'un seul pour pouvoir me préparer. Les questions sont parfois plus complexes qu'elles ne paraissent initialement.

Je discuterai aujourd'hui des implications de l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Figueroa c. Canada*. Je ferai ensuite un survol des responsabilités supplémentaires que ce projet de loi donnerait au directeur général des élections.

Lorsqu'il a présenté ce projet de loi au Sénat le 20 avril 2004, le sénateur Mercer a souligné l'importance d'adopter la loi avant l'échéance du 27 juin 2004 fixée par la Cour suprême du Canada. Cette date est aussi celle prévue pour l'entrée en vigueur du projet de loi. Cependant, ce dernier précise également que les nouvelles règles d'enregistrement prendront effet avant cette date lorsque j'aurai pris les préparatifs nécessaires à sa mise en oeuvre et que j'aurai publié un avis à cet effet dans la *Gazette du Canada*.

Le sénateur Mercer a ajouté que, en raison d'un amendement adopté par la Chambre des communes, le processus d'enregistrement des partis instauré par le projet de loi C-3 cesserait d'être en vigueur après deux ans. Par ailleurs, le leader du gouvernement à la Chambre, l'honorable Jacques Saada, a annoncé, lors du dépôt à la Chambre du projet de loi, que le gouvernement avait l'intention de faire réexaminer les règles d'enregistrement des partis par le Comité permanent de la

and House Affairs during its one-year review of the electoral process. This would allow Parliament to adopt revised registration rules before the two-year sunset period expires.

The effect of not adopting the proposed legislation before June 27, 2004, is that should an election be held after that date, the party registration regime would effectively be frozen. In particular, the Chief Electoral Officer would not be able to register any party that had filed an application for registration that had acquired eligible party status before the election because there would be no legally valid provision for registration. Any party that is now registered, but did not field 50 candidates in a general election, would nevertheless retain its registered status because there would be no legally valid provisions for the registration. It would be a freeze — an emptiness — for those two aspects.

In order to increase access to the electoral process, this bill would allow any party that runs at least one candidate in an election to be eligible for registration. Additional requirements would be added to the application for registration: a resolution of the party appointing the leader, certified by the leader and another officer of the party; the names and addresses of all the parties' officers, of which there must be at least three in addition to the leader, along with signed consents from all the officers; the names and addresses of at least 250 members, with a signed declaration by each member; all registered parties, new and those now registered, would have to resubmit this information every three years beginning in 2007; and parties that are now registered would have to submit all this information within six months of the bill coming into force.

[Translation]

This bill would also mean that, for the first time, the Canada Elections Act would include a definition of a political party. It has been possible to date to regulate political financing without such a definition. The proposed definition of a political party is linked to a number of administrative and enforcement provisions in the bill. The party's leader would have to submit a declaration that, consistent with the proposed definition, one of the fundamental purposes of the party is:

[...] to participate in public affairs by endorsing one or more of its members as candidates and supporting their election.

This declaration would have to be resubmitted every year by all registered parties. In order to decide whether a party qualifies for registration, the Chief Electoral Officer would be allowed to ask its leader for any relevant information to enable him to consider the party's fundamental purposes. This information would include the party's constitution, its program and information about its funds and other activities.

The Chief Electoral Officer would also have the power to deregister any party at any time if he is not satisfied that it has 250 members and at least three officers in addition to the leader, or if the party fails to file the 250-member declaration and/or the declaration about the party's fundamental purpose.

procédure et des affaires de la Chambre au cours de son étude annuel du processus électoral. Cet examen, je suppose, permettrait au Parlement d'adopter des règles d'enregistrement révisées avant la fin de la période d'expiration de deux ans.

Si le projet de loi n'était pas adopté avant le 27 juin 2004 et qu'une élection était tenue après cette date, le processus d'enregistrement des partis serait bloqué. Plus particulièrement, le directeur général des élections ne pourrait pas enregistrer les partis qui auraient demandé l'enregistrement et seraient devenus des partis admissibles avant l'élection, car il n'y aurait aucune disposition valide à cet effet. Tout parti enregistré qui n'aurait pas présenté 50 candidats à une élection générale conserverait son enregistrement, car aucune disposition valide ne prévoirait sa radiation. Il en découlerait un blocage — un vide juridique — en raison de ces deux aspects.

En vue d'accroître l'accès au processus électoral, le projet de loi permettrait à tout parti d'être admissible à l'enregistrement s'il présente au moins un candidat à une élection. Il faudrait aussi que la demande d'enregistrement comprenne: une résolution du parti désignant le chef, attestée par lui et un autre dirigeant du parti; les nom et adresse de tous les dirigeants du parti, qui doivent être au nombre d'au moins trois en plus du chef, et leur déclaration signée d'acceptation de la charge; les nom et adresse d'au moins 250 membres avec une déclaration signée de chacun; tous les nouveaux partis enregistrés ainsi que ceux qui le sont déjà seraient tenus de présenter ces renseignements tous les trois ans à compter de 2007; les partis déjà enregistrés seraient tenus de communiquer ces renseignements dans les six mois suivant l'entrée en vigueur du projet de loi.

[Français]

Ce projet de loi introduirait aussi dans la Loi électorale du Canada, pour la première fois, une définition de parti politique. Il a été possible de réglementer le financement politique sans une telle définition. La définition proposée de parti politique est associée à plusieurs dispositions du projet de loi concernant l'administration et l'exécution de la loi. Le chef aurait à présenter une déclaration attestant que, conformément à la définition proposée, un des objectifs essentiels du parti est de:

[...] participer aux affaires publiques en soutenant la candidature et en appuyant l'élection d'un ou de plusieurs de ses membres.

Tous les partis enregistrés seraient tenus de renouveler cette déclaration chaque année. Afin de déterminer si un parti est admissible à l'enregistrement, le directeur général des élections serait autorisé à demander à son chef toute information pertinente lui permettant d'évaluer les objectifs essentiels du parti, notamment la constitution du parti, son programme politique et de l'information sur ses fonds et ses autres activités.

Le directeur général des élections aurait aussi le pouvoir de radier tout parti, en tout temps, s'il n'est pas convaincu que ce dernier compte 250 membres et au moins trois dirigeants en plus du chef ou si le parti omet de présenter la déclaration des 250 membres et/ou celle attestant son objectif essentiel.

In addition, the Commissioner of Canada Elections would have the authority to apply to a court if he had reasonable grounds to suspect that the party did not have the required fundamental purpose. If the court found that to be the case, the party could be deregistered.

More important, the responsibilities that the bill would assign to the Chief Electoral Officer and the Commissioner could lead them to examine the purposes of political parties. On the question of preventing abuse by those who might seek registered party status simply to give out income tax credits, I would point out that a number of controls already exist. Under section 245 of the Income Tax Act, an income tax credit claimed for the wrong purposes can be disallowed. There is also an offence for tax evasion. These provisions are deterrents to the formation of political parties solely for the purpose of handing out income tax credits to contributors.

In addition, the various public reporting provisions in the Canada Elections Act, expanded last year by Bill C-24, require detailed audited financial reports that allow the Chief Electoral Officer and, if warranted, the Commissioner of Canada Elections, to investigate possible fraud by political parties and other entities.

Before we go to the round of questions and answers, I want to tell you that I had the opportunity this morning to review the transcripts, or at least the more relevant portions, and I would like to clarify some of the responses provided with respect to the political parties and the impact of this bill should it be passed into law before the next general election is called.

I would like to circulate three sheets. The first lists the nine, currently registered political parties that are authorized to issue tax receipts and that are covered by the legislation. On the left is the abridged form of the party name as it appears on the ballot. Also listed is the party's acronym and full name, as it appears in the register.

On the second sheet you will find two names: the Christian Heritage Party and the Progressive Canadian Party. The abridged form is the Christian Heritage Party and the PC Party. Both would benefit from the bill now before you, assuming it becomes law before the next general election. By fielding candidates, these two parties would become registered parties and would thus be authorized to issue tax receipts and would be eligible for a range of benefits, including credits if they manage to garner 5 per cent of the votes in a given electoral district, as well as reimbursement of 60 per cent of their party election expenses for the next general election. Furthermore, candidates, even if there is only one candidate, would benefit if they managed to win 10 per cent of the votes cast.

The last sheet contains the names of five parties that have yet to attain eligible party status under the Elections Act, but that have filed the required applications within the 60-day deadline. We are now in the process of verifying the 100 names submitted by the five parties. If, once we have completed the verification process, we determine that these 100 individuals have agreed to support the parties in question, as evidenced by their signature,

Par ailleurs, le commissaire aux élections fédérales pourrait s'adresser à un tribunal s'il soupçonne, pour des motifs raisonnables, qu'un parti ne poursuit pas l'objectif essentiel requis. Si le tribunal en arrivait à la même conclusion, le parti serait radié.

Mais surtout, les nouvelles responsabilités que le projet de loi donnerait au directeur général des élections et au commissaire pourraient leur faire remettre en question les objectifs des partis politiques. Pour ce qui est d'empêcher que des personnes essaient de faire enregistrer leur parti afin seulement de pouvoir donner des crédits d'impôt, je signale qu'il existe déjà plusieurs règles en ce sens. En vertu de l'article 245 de la Loi de l'impôt sur le revenu, un crédit d'impôt réclamé à des fins inadmissibles peut être refusé. De plus, l'évasion fiscale est définie comme une infraction. Ces règles, en mon sens, découragent la formation de parti politique aux seules fins de dispenser des impôts aux donateurs.

Par ailleurs, les dispositions de la Loi électorale du Canada en matière de divulgation, augmentées par le projet de loi C-24, exigent des rapports financiers détaillés et vérifiés permettant au directeur général des élections et, s'il y a lieu, au commissaire aux élections fédérales d'enquêter sur les fraudes possibles des partis politiques et d'autres entités.

Avant de m'en remettre à la période des questions et des réponses, j'ai eu l'occasion de parcourir ce matin la transcription — du moins les parties plus pertinentes — et je voudrais apporter des précisions concernant les réponses données en ce qui a trait aux partis politiques et les effets de ce projet de loi advenant qu'il devienne loi avant que la prochaine élection générale soit lancée.

Je voudrais faire circuler trois feuilles. La première feuille liste les neuf partis politiques qui, à ce moment-ci, sont des partis enregistrés et qui ont le droit d'émettre des reçus d'impôt et qui bénéficient de la loi. Vous voyez à gauche la forme abrégée du nom qui apparaît sur le bulletin de vote. Vous avez également leur sigle et leur nom au complet. C'est ce qui est dans le registre.

La deuxième feuille en liste deux: le Parti de l'Héritage Chrétien et le Parti progressiste canadien. Leur forme abrégée sont Parti de l'Héritage Chrétien et Parti PC. Ces deux partis bénéficieraient du projet de loi dont vous êtes saisi, advenant qu'il devienne loi avant la prochaine élection générale. Ces deux partis présentent un candidat et deviennent des partis enregistrés ce faisant. La possibilité d'émettre des reçus d'impôt et l'accès à toute une gamme de bénéfices incluant la possibilité d'obtenir des crédits pour le vote, s'ils obtiennent 5 p. 100 du vote dans la circonscription incluant le remboursement à 60 p. 100 pour la prochaine élection de leurs dépenses électorales en tant que parti. Pour ne rien dire du candidat — s'il n'y en a qu'un seul, qui, lui aussi, aurait tous les bénéfices en atteignant 10 p. 100 des votes.

La dernière page du document contient les noms de cinq partis qui n'ont pas encore obtenu le statut de parti éligible, en vertu de la Loi électorale, mais qui ont déposé les demandes requises dans les délais de 60 jours. Nous sommes en train de vérifier les 100 noms soumis par ces cinq partis. Si, après vérification, nous déterminons que ces 100 personnes ont accepté d'appuyer les partis, leur signature en faisant foi, et dans la mesure où le projet

and, provided the bill is passed, these parties will be granted registered party status. This provision will apply only if the parties have the backing of 100 people and a candidate. That just about covers the immediate scope of the bill.

Yesterday's discussion focussed on the 60-day deadline and on the minimal impact this would have on parties filing an application. Five parties have already made their intentions known and two are eligible, as you can see from the list, given that they have met the criteria. Five additional parties will benefit from the legislation if it is enacted before the next general election.

I will now be pleased to answer your questions.

[English]

Senator Lynch-Staunton: Mr. Kingsley, could you clarify what you just showed us on page 2? I understand page 1 are the existing parties, but on page 2 you say that they have already complied with all of the requirements of this bill; is that correct?

Mr. Kingsley: That is correct, with the present statute. The present statute required that they provide 100 names.

Senator Lynch-Staunton: Under the present statute they qualify. If there is an election held before the bill is passed, what will happen?

Mr. Kingsley: If the election were held before the bill comes into effect, these two parties, to become parties registered under the act, would have to field 50 candidates.

Senator Lynch-Staunton: Yes, all right. They qualify under the existing statute; is that right?

Mr. Kingsley: That is right.

Senator Lynch-Staunton: Thank you. That is the part I missed. The third page is still being looked at.

Mr. Kingsley: Five parties under the present statute are being processed that could flip into that second page again, under the existing scheme.

Senator Lynch-Staunton: That clears that up, thank you.

No matter when the bill is passed or becomes law, how long would it take to implement it?

Mr. Kingsley: I have had a preliminary look at that, senator. Unless there is something major that has escaped all of us, and that is why I appreciated having more time, it is a matter of hours.

Senator Lynch-Staunton: If you had read the transcript, after Senator Mercer's presentation I asked him to clarify the coming into force provision. In your briefing book it is answered, but I am still somewhat confused. As I understand it, the Supreme Court gave a one-year delay to have Parliament respond to its decision, which is before us now in legislative terms. Paragraph 2 of clause 27 says that this act comes into force on the day that it receives Royal Assent if that day is after June 27.

de loi est adopté, ces partis auront le statut de partis enregistrés. Cette disposition ne s'appliquera que si ces partis obtiennent l'appui de 100 personnes et une candidature les parrainant. Voilà la portée immédiate du projet de loi.

On a parlé hier du délais de 60 jours et de l'impact négligeable pour les partis qui font une demande. Cinq partis se sont déjà manifestés et deux sont éligibles, tels qu'indiqué par la liste des noms — ces deux partis ayant rencontré les critères. Cinq autres partis bénéficieront de la loi, si elle devait être adoptée avant les prochaines élections.

Je suis maintenant prêt à répondre à vos questions.

[Traduction]

Le sénateur Lynch-Staunton: Monsieur Kingsley, pourriez-vous préciser ce que vous venez de nous montrer à la page 2? Je crois comprendre que la page 1 énumère les partis existants, mais vous dites que ceux figurant à la page 2 ont déjà satisfait à toutes les exigences du projet de loi. Est-ce exact?

M. Kingsley: C'est exact en ce qui concerne la présente mesure législative, qui exige 100 noms.

Le sénateur Lynch-Staunton: Aux termes de la présente mesure législative, ils sont admissibles. Si une élection était tenue avant l'adoption du projet de loi, que se passera-t-il?

M. Kingsley: Le cas échéant, ces deux partis devraient présenter 50 candidats pour être un parti enregistré en vertu de la loi.

Le sénateur Lynch-Staunton: Très bien. Ils sont admissibles en vertu de la présente mesure législative, n'est-ce pas?

M. Kingsley: C'est exact.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je vous remercie. C'était ce que je n'avais pas compris. Ceux qui figurent à la page 3 font encore l'objet d'un examen.

M. Kingsley: Aux termes de la présente mesure législative, cinq partis s'y trouvent, mais ils pourraient se retrouver dans la deuxième page en vertu des mécanismes en vigueur.

Le sénateur Lynch-Staunton: Vous nous éclairez sur ce point. Je vous remercie.

Quelle que soit la date à laquelle le projet de loi sera adopté, combien de temps faudra-t-il pour le mettre en oeuvre?

M. Kingsley: Je me suis déjà penché sur cette question, sénateur. À moins d'un problème important qui nous ait échappé, et c'est pourquoi je suis reconnaissant d'avoir eu plus de temps, je dirais que le tout nécessiterait quelques heures.

Le sénateur Lynch-Staunton: Si vous avez lu le compte rendu, j'ai demandé au sénateur Mercer, après son exposé, de préciser la disposition sur l'entrée en vigueur. Vous répondez à cette question dans votre documentation, mais quelques détails m'échappent encore. Je crois comprendre que la Cour suprême a accordé un délai d'un an au Parlement pour donner suite à son arrêté, ce qui se traduit par la mesure législative dont nous sommes saisis. Le paragraphe 27(2) précise que la loi entre en vigueur à la date de sa sanction si celle-ci est postérieure au 27 juin.

The bill could only be given Royal Assent, say, six months later, for whatever reason, and would only come into the day it is given Royal Assent, which is six months after June 27. Is that still honouring the Supreme Court's instruction?

Mr. Kingsley: In my view, senator, what would prevail in the interim would be the legal vacuum for inability to deregister and inability to register.

Senator Lynch-Staunton: That would be your problem. Would the Supreme Court not reprimand the Crown for not giving Royal Assent?

Mr. Kingsley: I would suspect that only the Supreme Court would be able to answer that one, not I.

Senator Lynch-Staunton: Why was this wording put in?

Mr. Kingsley: I do not know that. The minister or someone from his staff should answer that.

Senator Lynch-Staunton: It is causing or could cause you a problem, could it?

Mr. Kingsley: The point that I tried to make, and that is highlighted by the earlier question that you raised about when would I be able to do this, once again I will be called upon to make a decision about implementing. That has a direct impact on parties immediately, the moment this is done. If there were a fixed date in the statute, then that would be Parliament that has decided that, and not the Chief Electoral Officer called upon to do that. It is that type of judgment, which I am ready to exercise, but which is not always easy to make. That sometimes leads to an apprehension that judgments are being put into the hands of an officer of Parliament that might best remain in the hands of Parliament. I do not know how more precisely I could have put that.

Senator Lynch-Staunton: You have as always given good answers. Maybe Ms. Davidson could find out why this loophole — that may not be the right term — that allows for any delay in Royal Assent, which is in contravention of the June 27 date, is allowed?

Mr. Kingsley: I would prefer, Mr. Chairman, with your permission senator, that this question be put to the minister and his staff.

Senator Lynch-Staunton: Unfortunately, I could not be here when the minister was here. Perhaps we could write to him or communicate with him and obtain clarification that way or ask him back.

Mr. Kingsley: I do not feel that we are the party to ask that question of.

Senator Cools: I have a supplementary question.

Mr. Kingsley, on Senator Lynch-Staunton's point, where we have the decision of the Supreme Court of Canada with respect to sections 370 and 385, would you read those sections down to 1 from 50 if this act were not in force?

La loi ne pourrait recevoir la sanction que, disons, six mois plus tard, quelles qu'en soient les raisons, et elle n'entrerait en vigueur qu'à la date de sa sanction, c'est-à-dire six mois après le 27 juin. Respecte-t-on encore l'arrêté de la Cour suprême?

M. Kingsley: À mon avis, ce qui s'appliquerait dans l'intervalle équivaldrait à un vide juridique favorisant l'incapacité d'enregistrement et de radiation.

Le sénateur Lynch-Staunton: Cela vous poserait un problème. La Cour Suprême ne réprimanderait-elle pas l'État parce qu'il n'a pas donné la sanction royale?

M. Kingsley: Je ne peux répondre à cette question. Je suppose que seule la Cour suprême est en mesure de le faire.

Le sénateur Lynch-Staunton: Quelle est la raison d'être de ce libellé?

M. Kingsley: Je l'ignore. Le ministre ou un membre de son personnel devrait répondre à cette question.

Le sénateur Lynch-Staunton: Cela vous pose ou pourrait vous poser un problème, n'est-ce pas?

M. Kingsley: Ce que j'essayais de faire valoir et ce qui ressortait de la question précédente que vous avez posée au sujet du temps qu'il me faudra pour la mise en oeuvre, c'est qu'il me reviendra encore une fois de prendre une décision concernant l'entrée en vigueur. La date en question entraîne des répercussions directes et immédiates sur les partis. Si la mesure législative établissait une date fixe, la décision incomberait au Parlement et non au directeur général des élections. C'est le genre de décision que je suis prêt à prendre, mais c'est une responsabilité qui n'est pas toujours facile à assumer. Une telle situation fait naître la crainte qu'un employé du Parlement soit appelé à prendre une décision qu'il conviendrait mieux de confier au Parlement. J'ignore comment j'aurais pu le dire plus justement.

Le sénateur Lynch-Staunton: Comme toujours, vos réponses sont pertinentes. Mme Davidson ne pourrait-elle pas trouver le motif d'une telle échappatoire — ce n'est peut-être pas le mot juste —, qui autorise un délai pour la sanction royale, ce qui n'est pas conforme à la date fixée, c'est-à-dire le 27 juin?

M. Kingsley: Si vous me le permettez, sénateur, je préférerais que vous posiez cette question au ministre et à son personnel.

Le sénateur Lynch-Staunton: Malheureusement, je n'étais pas présent lorsque le ministre a comparu. Nous pourrions peut-être lui écrire ou communiquer avec lui pour obtenir des précisions ou lui poser des questions.

M. Kingsley: Je ne crois pas que c'est à nous que devrait s'adresser cette question.

Le sénateur Cools: J'ai une question supplémentaire.

Monsieur Kingsley, en ce qui concerne le point qu'a fait valoir le sénateur Lynch-Staunton, interpréteriez-vous les dispositions 370 et 385 de façon à faire passer le chiffre de 50 à 1 si la loi n'était pas en vigueur, étant donné la décision de la Cour suprême concernant ces deux dispositions?

Mr. Kingsley: I am advised, as previously I was advised and we are being consistent here, that what we have is a vacuum if there is no law.

Senator Cools: My apologies for being late.

I am just tuning in to what Senator Lynch-Staunton was saying. I am a little behind, I have been busy with other matters, so my study of this bill is somewhat tardy.

I understand the conversation just now was about paragraph 93 — and I am sure Mr. Kingsley would know — of the judgment in *Figueroa*?

I have paragraph 93 in front of me, which says:

In the result, the appeal is allowed with costs and ss. 24(2), 24(3) and 28(2) of the Elections Act are declared unconstitutional. The declaration of unconstitutionality is suspended for 12 months in order to enable the government to comply with these reasons.

It does not say “Parliament”; it says “the government.” Perhaps last night the minister addressed this paragraph. My understanding is that the Supreme Court of Canada has no power to order Parliament to do anything. My understanding of our system of governance is that Parliament is not subject to the courts. I am just wondering, because we have been told, Mr. Chairman, on several occasions that the Supreme Court ordered Parliament to fix the law, or whatever. I should like to get it clarified, because the courts frequently use government.

As a matter of fact, I am working on the case right now, and the courts frequently use the terms “government” and “Parliament” interchangeably, as so many of the lawyers do. It is a common thing and it is a matter that needs our attention.

Mr. Kingsley is looking at me in a very puzzled way, but I just wonder what constitutional authority the courts have to make these orders. There is nothing whatsoever in the Charter of Rights that gave the courts the authority to do this sort of thing. I wonder, Mr. Chairman, if we could have a few witnesses on this very critical question.

The Chairman: We will have to take your suggestion under advisement, Senator Cools.

Senator Cools: Whom do we have to advise? The committee is here.

The Chairman: I do not want to take the time to discuss future witnesses while we have Mr. Kingsley here.

Senator Cools: I can defer to someone this time, but I could come back to the point because in the Constitution of Canada, unlike the United States of America, there is no judicial power.

The Chairman: Senator Stratton.

Senator Cools: Silence.

M. Kingsley: On me signale, comme on me l’a signalé auparavant — et on fait preuve de cohérence à cet égard —, qu’il y aurait un vide juridique si la loi n’entraînait pas en vigueur.

Le sénateur Cools: Je m’excuse d’être en retard.

Je viens d’entendre les propos du sénateur Lynch-Staunton. Je suis un peu en retard, car j’ai dû me pencher sur d’autres questions. C’est pourquoi je ne suis pas tout à fait à jour sur ce projet de loi.

Je crois qu’il était question du paragraphe 93 du jugement dans l’affaire *Figueroa*, et je suis certaine que M. Kingsley en est au courant, n’est-ce pas?

Je vais lire ce paragraphe 93:

En définitive, le pourvoi est accueilli avec dépens et les paragraphes 24(2), 24(3) et 28(2) de Loi électorale sont déclarés inconstitutionnels. L’effet de la déclaration d’inconstitutionnalité est suspendu pendant 12 mois afin de permettre au gouvernement de se conformer aux présents motifs.

C’est «gouvernement» qui est indiqué et non «Parlement». Le ministre s’est peut-être penché sur ce paragraphe la nuit dernière. D’après moi, la Cour suprême du Canada n’est pas autorisée à ordonner quoi que ce soit au Parlement. Selon moi, le Parlement n’est pas assujéti aux tribunaux dans notre système de gouvernement. Je me posais des questions à cet égard, parce qu’on nous a dit, monsieur le président, à plusieurs reprises que la Cour suprême avait ordonné au Parlement de modifier sa loi, entre autres choses. Je voudrais obtenir des précisions à cet égard parce que les tribunaux mentionnent fréquemment le gouvernement.

En fait, je me penche actuellement sur cette question, et les tribunaux utilisent fréquemment les termes «gouvernement» et «Parlement» indistinctement, comme le font un très grand nombre d’avocats. C’est fréquent, et cela mérite notre attention.

M. Kingsley me regarde d’un air très perplexe, mais je me demande de quel pouvoir constitutionnel les tribunaux disposent-ils pour rendre de telles décisions. La Charte des droits et libertés n’autorise nullement les tribunaux à agir ainsi. Monsieur le président, je me demande s’il n’est pas possible de convoquer quelques témoins pour examiner cette question primordiale.

Le président: Sénateur Cools, nous devons prendre votre demande en délibéré.

Le sénateur Cools: Qui la prendra en délibéré? Nous sommes tous ici.

Le président: Je ne veux pas que nous examinions la question des prochains témoins pendant la comparution de M. Kingsley.

Le sénateur Cools: Je peux céder la parole à quelqu’un d’autre pour l’instant, mais je pourrais revenir sur cette question car il n’y a aucun pouvoir judiciaire dans la constitution canadienne, contrairement à celle des États-Unis.

Le président: Sénateur Stratton.

Le sénateur Cools: Silence.

The Chairman: In fairness, Senator Cools, this is not the forum for debating future business of the committee, and we will take your suggestion under advisement but we will talk about it.

Senator Stratton: I am concerned about the impact of this bill, not just in the short term but the long term. I recognize there is a two-year sunset clause with respect to this bill, and I also recognize that the House of Commons is embarking on a study of the future of this bill. Nevertheless, when you and your office look at something like this in this particular bill, reducing from 50 down to one, do you get the sense that there will be a proliferation, despite the fact that there are standards for access as a party, with the number of members, the executive, the leader, et cetera.

Have you had a chance to examine the potential impact of this bill from an economic standpoint, number one, and number two, what are the scenarios that are likely to happen with this bill? I know these are hypothetical questions, but I still think this should be the responsibility of this committee to at least discuss and examine these aspects.

Mr. Kingsley: Mr. Chairman, in response, my office has not done an economic impact study of this bill because it is very hard to foretell what the impact would be. One may have an impression, but because the formation of political parties is greatly facilitated — one candidate, 250 signatures, requirement for the CEO to verify the purpose that it is greatly facilitated — it is not possible to foretell all the changes that this will bring.

You are raising a point on which — because I have to provide a full answer here — I must signify the same apprehension that you have about the long-term impact. We are dealing here, in my view, with something that is at the core of the Canada Elections Act, the definition of a political party. So far, we have never defined a political party under the statute. We have made certain conditions exist, and if they meet this condition they are a party. The conditions were obviously too onerous in terms of what the Supreme Court considers to be a requirement; hence, what this bill attempts to do is to say there are really two safeguards that we are seeing. The first is what I have said about the Income Tax Act, the ability to control fraud, et cetera. The second one is giving the Chief Electoral Officer and the Commissioner of Canada Elections — mainly the Chief Electoral Officer, especially at the initial part — the ability to pass judgment about whether or not this is really a political party. Those are the two safeguards that have been put into the bill.

At the same time, we know that we have a regime that effectively makes it such that one must take a broad-minded view of this. One cannot have a restricted view, even with the tests that are there, about what constitutes a political party. The Chief Electoral Officer will have to be inspired by this, whether this one or any other in the future. When we say

Le président: À vrai dire, sénateur Cools, ce n'est pas le moment d'examiner les prochains travaux du comité, mais nous prendrons votre demande en délibéré et nous en reparlerons.

Le sénateur Stratton: Je m'inquiète des répercussions de ce projet de loi, non seulement de celles à court terme mais aussi de celles à long terme. Je reconnais que le projet de loi comporte une disposition de temporarisation de deux ans et que la Chambre des communes entreprend un examen de l'avenir de la mesure législative. Néanmoins, lorsque votre bureau et vous examinez une telle disposition dans la mesure législative, c'est-à-dire celle qui ramène le nombre de 50 à 1, croyez-vous qu'il y aura une prolifération, malgré le fait qu'il existe des normes régissant l'enregistrement en ce qui concerne le parti, le nombre de membres, les dirigeants, le chef, et cetera.

Premièrement, avez-vous pu examiner les répercussions économiques du projet de loi? Deuxièmement, quels sont les scénarios qui sont susceptibles de se concrétiser en raison de cette mesure législative? Je sais qu'il s'agit de questions hypothétiques, mais je pense néanmoins que le comité devrait au moins examiner ces aspects.

M. Kingsley: Monsieur le président, mon bureau ne s'est pas penché sur les répercussions économiques du projet de loi parce qu'elles sont très difficiles à prévoir. Cependant, la création des partis politiques étant grandement facilitée — un candidat, 250 signatures et la vérification obligatoire de l'objectif par le DGE —, on pourrait avoir l'impression que c'est très facile, mais il est impossible de prévoir tous les changements qui se produiront.

Vous soulignez un point sur lequel — étant donné qu'il me faut donner une réponse complète — je dois faire valoir la même appréhension que vous éprouvez au sujet des répercussions à long terme. Selon moi, il s'agit d'une question qui constitue l'essentiel de la Loi électorale du Canada, c'est-à-dire la définition de «parti politique». Jusqu'à présent, nous n'avions jamais défini dans la loi le sens de parti politique. Nous avons précisé certaines conditions qui, si elles étaient remplies, autorisaient la création d'un parti. De toute évidence, ces conditions étaient trop rigoureuses par rapport à ce qu'est une exigence aux yeux de la Cour suprême. C'est pourquoi le projet de loi vise à établir deux garanties. La première porte sur ce que j'ai dit au sujet de la Loi de l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire la capacité de réprimer la fraude, et cetera. En ce qui concerne la deuxième, le directeur général des élections et le commissaire aux élections fédérales — surtout le directeur général des élections, particulièrement au début — sont autorisés à déterminer s'il s'agit réellement d'un parti politique. Ce sont les deux garanties qui ont été incorporées au projet de loi.

Parallèlement, nous savons que nous disposons d'un régime qui nous oblige à faire preuve d'ouverture d'esprit à cet égard. Nous ne pouvons pas avoir une conception étroite — même compte tenu des critères établis — de ce qui constitue un parti politique. Cela devra servir de source d'inspiration au présent directeur général des élections ou à ses successeurs. Lorsque nous disons

that the statute has two years in existence, we have to recognize that when a statute exists patterns become established. It is very hard to put the toothpaste back in the tube.

Those are my apprehensions, which I have shared as honestly as I could, about this bill.

Senator Andreychuk: That is something I should like you to expand on. We have spent decades trying to get the electoral commission as neutral as possible, and having worked in other countries, on electoral commissions, the Chief Electoral Officer having to make almost political judgment taints the process. How do you intend, if this is enacted, to interpret political purposes? Will you be publishing guidelines?

You are talking about inspiration. What kind of inspiration would it take for a neutral electoral officer to deem something that is essentially undefined and political in nature?

Mr. Kingsley: Madam senator, your question leads me to reconsider my answer about being ready to implement this within hours. If I have to produce guidelines or criteria, I have not even begun to do this. If I have to do this before I say that I am ready to implement this statute, then I can tell you I will not be ready by June 27 most probably — that is, if your question leads me to the conclusion that I must have these things.

On the other hand, if it is just a matter of changing the forms, changing my Web site, eliminating references to what constitutes a political party and changing them to this one in the different literature I have, those are things that we can flip over in a matter of hours.

However, if I have to develop those things before, then it is a theoretical discussion about whether or not I will be doing it before June 27, I most probably will not, unless we focus just on that.

[*Translation*]

Senator Rivest: Is it appropriate to assign to the Chief Electoral Officer the responsibility of examining the purposes of political parties? You mention this on page 5 of your presentation.

Are you pleased with this new responsibility? Would you prefer that the Chief Electoral Officer not be called upon to examine the aims of a group of individuals calling themselves, for the purposes of the legislation, a political party?

Mr. Kingsley: I addressed this very issue when I appeared before a House of Commons committee. If this authority is granted to a Chief Electoral Officer, he will exercise it without hesitation.

que la mesure législative a une durée de deux ans, nous devons reconnaître qu'une telle durée entraîne des habitudes, dont il est très difficile de se départir par la suite: c'est comme essayer de remettre le dentifrice dans son tube.

Ce sont là mes appréhensions, dont je vous ai fait part le plus honnêtement possible, au sujet du projet de loi.

Le sénateur Andreychuk: J'aimerais que vous nous en disiez plus long à cet égard. Pendant des décennies, nous avons essayé de donner à la commission électorale la vocation la plus neutre possible — et nous avons participé aux processus électoraux dans d'autres pays —, mais le directeur général des élections doit prendre des décisions d'ordre politique qui entachent le processus. Si la présente loi entre en vigueur, comment avez-vous l'intention d'interpréter les objectifs politiques? Publiez-vous des lignes de conduite?

Vous avez parlé d'inspiration. Quel genre d'inspiration faudrait-il pour qu'un directeur des élections neutre puisse porter un jugement sur un aspect qui est essentiellement politique et indéfini de par sa nature?

M. Kingsley: Madame le sénateur, votre question m'amène à revoir la réponse que je vous ai donnée en vous disant que nous serions prêts à mettre le tout en oeuvre en quelques heures. Si je dois publier des lignes de conduite ou établir des critères, je dois vous préciser qu'il s'agit d'une tâche que je n'ai même pas encore entreprise. Si je dois le faire avant de pouvoir dire que je suis prêt à mettre en oeuvre la mesure législative, je peux vous signaler alors que je ne serai probablement pas prêt d'ici le 27 juin — si tant est que votre question m'amène à conclure que je dois m'acquitter de cette tâche.

Par contre, s'il s'agit uniquement de modifier les formulaires, de changer mon site Web, d'éliminer les mentions de ce qui constitue un parti politique et d'incorporer le nouveau libellé dans mes différents documents, je peux vous dire que nous pouvons nous en acquitter en quelques heures.

Toutefois, si je dois régler tout cela avant, la question de savoir si je parviendrai à le faire avant le 27 juin devient théorique. La réponse est sans doute non, sauf si nous consacrons toute notre attention à ce dossier.

[*Français*]

Le sénateur Rivest: Est-il approprié de confier au directeur général des élections la tâche de remettre en question les objectifs d'un parti politique — ce à quoi vous faites allusion à la page 5 de votre texte français?

Vous plaît-il d'avoir cette nouvelle responsabilité? Ne préféreriez-vous pas que le directeur général des élections n'ait pas à évaluer les objectifs d'un groupe de personnes qui se présentent, en vertu de la loi, en un parti politique?

M. Kingsley: J'ai eu l'occasion de me prononcer sur ce point devant le comité parlementaire de la Chambre des communes. Si ce pouvoir est donné au directeur général des élections, il sera appliqué sans hésitation.

Members of Parliament and Senators have to understand that this represents a major shift in the role of the Chief Electoral Officer, one that will bring another dimension to the job.

This bill is important in two respects.

Firstly, there is the fact that it changes the definition of a political party, a fundamental consideration and secondly, it amends the role of the Chief Electoral Officer.

It was my duty to bring these two considerations to light and I have done so. This authority now falls to an officer of Parliament. As a result of this legislation, the Chief Electoral Officer will speak out more often than is now the case, a situation that could have political and judicial ramifications. In my opinion, the position would shift to another level, quite beyond what is provided for in the Elections Act.

[English]

Senator Stratton: I asked the minister about this yesterday because it concerns me, too. We have a dropping percentage of people who vote election after election. My concern with a bill like this is that, once again, it is seen by the population of Canada as the Supreme Court of Canada determining the laws of the land, a perception that cannot necessarily be proved. Nevertheless, that is the perception, namely, why are we worrying about Parliament because the Supreme Court determines what we can or cannot do? I know that you are concerned about voter turnout on an election-by-election basis because it is trending down over the years.

Does it concern you that, once again, we have the Supreme Court determining what Parliament can and cannot do? Are you concerned about the impact this will have on the reaction of Canadians, who may be saying that this is another straw on the camel's back?

Mr. Kingsley: The studies that we at Elections Canada have financed demonstrate that that phenomenon is for 18 to 24 year olds. It is restricted principally to them in that 95 per cent of the drop is in that category. The reason you have invoked is not a reason that has been flagged as such. Perhaps more detailed studies would indicate that we should look at that. However, that has not appeared yet. It is not a concern I share in the way that you have expressed. It is not up to me to make that kind of judgment either.

The Chairman: Thank you, Senator Stratton. I think that actually borders on the point Senator Cools was making earlier. There is probably time for a discussion of that in this committee.

Senator Stratton: As I said yesterday, it is almost like the Romanow-Kirby question.

Senator Joyal: Yesterday, we heard from the minister. This issue of the definition of political parties and the role that is vested with you is a fundamental element of this bill and the new regime. I will try to put my question in legal terms.

Il faut que les parlementaires de la Chambre des communes et du Sénat comprennent qu'il s'agit d'une modification importante au rôle du directeur général des élections qui va l'amener dans une autre sphère.

Deux aspects de ce projet de loi sont importants.

Il y a le fait qu'on modifie la définition d'un parti politique, qui est fondamentale, et le fait qu'on modifie le rôle du directeur général des élections.

Je me dois de le signaler et c'est ce que j'ai fait. C'est un pouvoir qui peut s'exercer par un officier du Parlement. Cela va l'amener plus souvent que présentement à se prononcer et cela crée des remous politiques et judiciaires. À mon sens, ce serait passer à une autre étape, au-delà de ce qui est présentement prévu par la Loi électorale.

[Traduction]

Le sénateur Stratton: J'ai posé la question, hier, au ministre, parce que je trouve cela inquiétant, moi aussi. Le pourcentage de personnes qui exercent leur droit de vote diminue d'une élection à l'autre. Le problème avec ce projet de loi, c'est que les Canadiens ont encore une fois l'impression que c'est la Cour suprême du Canada qui dicte les lois du pays, une perception qui ne peut nécessairement être démontrée. Néanmoins, c'est la perception qu'ils ont: pourquoi s'inquiéter de ce que fait le Parlement puisque c'est la Cour suprême qui détermine ce que nous pouvons, ou non, faire? Je sais que la participation électorale, étant donné qu'elle a tendance à baisser d'une élection à l'autre, est un sujet qui vous préoccupe.

Trouvez-vous inquiétant que la Cour suprême, encore une fois, dicte au Parlement ce qu'il peut ou ne peut pas faire? Êtes-vous inquiet de l'impact qu'aura ce projet de loi sur les Canadiens, qui se disent peut-être que c'est le comble?

M. Kingsley: Les études qu'Élections Canada a financées démontrent que ce phénomène touche principalement les 18-24 ans, puisqu'on a noté chez eux une baisse de participation de 95 p. 100. La raison que vous invoquez n'a pas été identifiée en tant que telle. Il faudrait peut-être examiner la chose plus à fond, mais elle n'a pas encore été avancée. Ce n'est pas non plus une préoccupation que je partage, pas dans le sens que vous l'exprimez. Ce n'est pas à moi de porter ce genre de jugement.

Le président: Merci, sénateur Stratton. On revient à ce qu'a dit, plus tôt, le sénateur Cools. Le comité aura sans doute le temps de se pencher là-dessus.

Le sénateur Stratton: Comme je l'ai dit hier, cela ressemble presque à la problématique Romanow-Kirby.

Le sénateur Joyal: Nous avons entendu, hier, le témoignage du ministre. La définition d'un parti politique et le rôle qui vous est confié constituent un élément fondamental du projet de loi et du nouveau régime. Je vais essayer de formuler ma question en termes juridiques.

When an officer of Parliament is given the determination of an issue that has major impacts on the rights and freedoms of people, as Senator Andreychuk has mentioned, you have, in my opinion, to have two specific elements present to ensure that the process does not only look sound but inspires the trust of citizens. Thus, you need a set of criteria. That is clear. You also need a due process to ensure that, when a person applies, that person can be heard and that there is a contradictory presentation and so forth. Once the decision is taken, it will appear to have satisfied the fundamental principles of justice, which is at the core, of course, of this bill.

If we are to vest with you that new responsibility, for the sake of your own protection and for the sake of the credibility and trust that you have to inspire in the Canadian public, you need those two elements to be sure that, as I say, you remain above the fray in your decision. There will be many important issues that will be raised in such a process.

Let us take, for example, the name of the party and the acronym that appears on the ballot. The first thing you want to avoid is confusion as to name. If it is so easy to register a political party, then some people might be tempted to fabricate a name that comes so close to the name of another party that it may confuse the voter. The decision on the name is a fundamental decision in terms of the definition of a political party. I say that because the brand name is more or less the asset of a party.

When you come to the decision as to a name, there has to be a clear set of criteria and a process so that that might be the object of a reliable decision.

In my opinion, the challenge that confronts you is to come forward with an approach that would maintain your capacity to remain totally trustworthy in the eyes of the Canadian public when you exercise that new responsibility of defining a political party, as well as in examining the purposes of political parties. The bill is very limited in its purposes. It is defined in clause 1, which is to present at least one candidate. It might have other purposes as well, since the text, in part, reads "whose fundamental purposes." Therefore, it is one of the purposes. You will have to examine other purposes, but there is no direction in the bill as to which other purposes they might be.

As you said yourself in your presentation, you will be led to look into the constitution of those parties, how they are open to the public, how they sell membership cards, how easy it is to be a member of the party, as well as all kinds of other issues. That will be very important in the conclusion that you will reach at a certain point in time.

How can we be satisfied today that by voting for this bill all the elements of that approach that are now given to you will be satisfactory for the purpose that this bill provides, which is to make democracy easier in Canada?

Quand un fonctionnaire du Parlement est appelé à trancher une question qui a un impact majeur sur les droits et les libertés de la population, comme l'a mentionné le sénateur Andreychuk, il faut que deux conditions bien précises soient réunies pour démontrer que le processus est non seulement solide, mais qu'il inspire également la confiance des citoyens. Il y a d'abord les critères, ce qui est clair, et ensuite la procédure régulière, pour faire en sorte que, lorsqu'une personne présente une demande, celle-ci peut être entendue, des objections peuvent être formulées, ainsi de suite. La décision qui est prise devra respecter les principes fondamentaux de justice, principes qui, bien entendu, sont au coeur de ce projet de loi.

Si nous vous confions ce nouveau rôle, vous devrez, pour vous protéger, pour maintenir votre crédibilité et la confiance que vous inspirez au peuple canadien, vous assurer que ces deux conditions sont réunies pour rester au-dessus de la mêlée, une fois votre décision rendue. De nombreuses questions importantes seront soulevées dans le cadre de ce processus.

Prenons, par exemple, le nom du parti et l'acronyme qui figure sur le bulletin de vote. La première chose qu'il faut faire, c'est d'éviter toute confusion quant au nom. Il se peut, s'il est très facile d'enregistrer un parti politique, que certaines personnes soient tentées d'utiliser un nom qui se rapproche de celui d'un autre parti, ce qui sèmera la confusion chez l'électeur. Le choix du nom constitue une décision fondamentale, si l'on tient compte de la définition d'un parti politique. Si je dis cela, c'est parce que le nom représente plus ou moins l'actif d'un parti.

Quand vient le temps de se prononcer sur le choix d'un nom, il faut se fonder sur des critères précis et une procédure régulière pour que cela aboutisse à une décision réfléchie.

À mon avis, le défi auquel vous êtes confronté est le suivant: vous devez proposer une approche qui vous permettra de conserver la confiance des Canadiens quand vous remplirez ce nouveau rôle qu'englobe la définition d'un parti politique et l'évaluation des objectifs des partis politiques. Les objectifs du projet de loi sont bien précis. Il dispose, à l'article 1, qu'une organisation doit présenter au moins un candidat. Il peut y avoir d'autres objectifs, puisque le libellé se lit, en partie, comme suit: «dont l'un des objectifs essentiels». Par conséquent, c'est là un des objectifs. Vous devrez en évaluer d'autres, mais le projet de loi n'apporte pas d'autres précisions à ce sujet.

Comme vous l'avez dit vous-même dans votre exposé, vous serez appelé à évaluer la constitution du parti, à déterminer si le parti est ouvert, s'il vend des cartes de membres, s'il est facile d'en devenir membre, ainsi de suite. Tous ces facteurs devront être pris en compte dans la décision que vous allez rendre.

Comment pouvons-nous être certains que l'adoption de ce projet de loi et les outils qu'il met à votre disposition vous permettront d'atteindre le but visé par cette mesure législative, qui est rendre le processus plus démocratique au Canada?

Mr. Kingsley: Mr. Chairman, that goes to the heart of the matter I have been describing. The statute confers authority on the Chief Electoral Officer to exercise these judgments. There are some criteria quite generally spelled out in the statute as to the purpose of a party, which is what it says and no more.

With respect to due process, there is nothing stipulated in the bill before you about the right of hearing or whatever.

In 1992, when the parliamentary committee was looking at amending the statute, there was previously an opportunity for the Chief Electoral Officer to have discretion about deregistering a political party. I recommended to that committee that that authority be removed from the Chief Electoral Officer and that the law be specific as to those factors that led to de-registration. The parliamentary committee accepted my advice at that time. That is as best I can answer your question, sir.

Senator Mercer: Mr. Kingsley, my recollection, having registered a political party a number of times over the past few years, is that criteria is already in place. Criteria has been in place as to what is required for registration, et cetera. We have changed some of the rules here by making it four officers including the leader and added a definition.

I do not see the need for a lot of work to be done by you or your officials because a fair amount of the work is already in place. You need to scour it for some changes that this bill would bring into effect, but I do not see any great problems because of registration. Registration itself has been a fairly streamlined process over the past number of years.

Mr. Kingsley: It has been, and in my view it is because the criteria are spelled out in the statute. You need this person, that person, their names, the name of the auditor and the name of the official agents. However, this bill asks that the Chief Electoral Officer be satisfied about the objectives of the party and about a number of things that I mentioned in my introductory remarks.

That brings me to the next level of judgment, which I have flagged to this committee and to the other committee as well, and on which I am ready to act, if called upon to do so.

Senator Mercer: I suggest you already have a fair amount of that information. You would have available to you, if you do not have it in your possession, the constitution of the Liberal Party of Canada and the constitutions of the former Progressive Conservative Party of Canada and the former Alliance Party, which state their purposes. I would assume that the New Democrats would have similar definitions wherein they do state in their purposes the purpose of getting people elected to the House of Commons. It seems to me that you already have that information.

Mr. Kingsley: The concern may be less with what I will call the established parties, the five who are in the House of Commons, than with new parties and making sure that their objectives meet the statute and that kind of judgment. It is less with the renewal, even though that may apply for existing parties that do not have

M. Kingsley: Monsieur le président, c'est là le fond du problème que j'essaie de décrire. La loi confère au directeur général des élections le pouvoir de porter de tels jugements. Les critères quant aux objectifs d'un parti sont définis en termes très larges.

Pour ce qui est de la procédure régulière, le projet de loi ne fait aucunement mention du droit à une audience, par exemple.

La loi a fait l'objet d'un examen par un comité parlementaire, en 1992. À l'époque, la loi contenait une disposition qui conférait au directeur général des élections le pouvoir de radier un parti du registre. J'ai recommandé au comité qu'il supprime ce pouvoir et que la loi définisse les critères qui doivent servir de base à la radiation d'un parti. Le comité parlementaire a accepté ma suggestion. C'est la meilleure réponse que je puisse vous donner.

Le sénateur Mercer: Monsieur Kingsley, si je ne m'abuse, étant donné que vous avez procédé à l'enregistrement d'un parti politique à plusieurs reprises au cours des dernières années, ces critères existent déjà. Les critères d'enregistrement sont déjà en place. Nous avons modifié, ici, certaines règles. Nous avons exigé qu'il y ait au moins quatre dirigeants, dont le chef, et ajouté une définition.

Je ne crois pas que vous ayez beaucoup de travail à faire, puisque les critères existent déjà. Vous devrez tenir compte des changements qu'apporte le projet de loi, mais je ne m'attends pas à ce que l'enregistrement pose de gros problèmes. Le processus d'enregistrement lui-même a été simplifié au cours des dernières années.

M. Kingsley: C'est vrai, et à mon avis, c'est parce que les critères sont définis dans la loi. Vous devez avoir telle et telle personne, leurs noms, le nom du vérificateur et celui des agents officiels. Toutefois, le projet de loi exige que le directeur général des élections vérifie le bien-fondé des objectifs que poursuit le parti, et qu'il évalue aussi d'autres facteurs mentionnés dans mon exposé.

Cela signifie que je dois aller au-delà des faits, et je l'ai indiqué au comité, entre autres, mais je suis prêt à remplir ce rôle, si on me demande de le faire.

Le sénateur Mercer: Vous avez déjà bon nombre de ces renseignements en main. Vous devriez avoir, si vous ne l'avez pas déjà, la constitution du Parti libéral du Canada, et les constitutions de l'ancien Parti progressiste-conservateur du Canada et de l'Alliance, qui définissent leurs objectifs. Je présume que les néo-démocrates ont, eux aussi, une constitution qui précise que leur objectif est d'élire des représentants à la Chambre des communes. Il me semble que vous avez déjà tous ces renseignements.

M. Kingsley: Ce ne sont pas tellement les partis établis, les cinq qui sont à la Chambre des communes, qui m'inquiètent, mais plutôt les nouveaux. Il faut s'assurer que leurs objectifs sont conformes à la loi. Ce n'est pas tant le renouvellement de la déclaration qui me pose problème, bien que cette exigence puisse

representation in the House. There is a clear attempt in this legislation to consider them all on the same footing, which is very important for the statute. That is the aspect that I wanted to flag.

Senator Joyal: Regarding the definition of what is a political party — maybe I should have done that work before coming in this morning — were there any recommendations in the Lortie commission, which tabled its report almost 14 years ago now and would have made recommendation on the strict elements of what is a political party?

Mr. Kingsley: I am going by memory here. We did not review this before coming in here. Under their recommendations, there was a need to provide the constitution of the party, but I cannot remember that there was a requirement to go into the purposes to the same extent. I could review this.

The letters patent and the bylaws had to be provided as well, and 5,000 signatories who are also members of the party were required. The 50-candidate rule was recommended for maintenance.

Senator Joyal: Yesterday, as you may have read in the transcript, the issue of the 250 members was raised, and the answer we got is that it was not increased from the previous 100. As you mentioned yourself, you processed the two other parties here, the Christian Heritage Party and the PC Party, on the basis of the 100-membership number.

I do not recall that the *Figuroa* decision mentioned specifically 250, so that number comes from somewhere. Somebody has made a conclusion based on some facts to come to that 250 number. It is such a difference between the 5,000 names of before, which was much broader in terms of popular support than 100.

What is your reaction to that 250? Is it your interpretation of the judgment that that number could be increased without jeopardizing the letter and the spirit of the decision?

Mr. Kingsley: Since you are asking me for my opinion, whatever number is arrived at must meet the Supreme Court test about relative ease of access to political party formation.

With respect to where that precise number comes from, I think the minister testified previously, when he appeared in the Procedure and House Affairs Committee of the House. I can only ask that you be provided with a copy of that transcript because that number comes, obviously, from the government.

I think the test we will have to come out with will have to be thought about to see what are the reasonable hurdles or reasonable barriers that provide Canadians with some security that a political party is a political party, not something else masquerading as a political party. There has to be some test of public support for the establishment of a political party. One must remember that, under our regime, a candidate need not be part of a political party. An individual can be an independent candidate, a person who has ideas to put forward. If someone has ideas to put forward ideas and wishes to put them forward, he or she can

s'appliquer aux partis existants qui n'ont pas de représentants à la Chambre. Ce projet de loi tente clairement de considérer les partis sur un pied d'égalité, ce qui est très important. C'est l'aspect que je voulais faire ressortir.

Le sénateur Joyal: Concernant la définition d'un parti politique — j'aurais peut-être dû me pencher là-dessus avant de venir ce matin — est-ce que la commission Lortie, dont le rapport a été déposé il y a presque 14 ans, a formulé des recommandations sur les critères précis que l'on doit retrouver dans la définition d'un parti politique?

M. Kingsley: Autant que je m'en souviens, et nous n'avons pas examiné le rapport avant de venir ici, elle avait recommandé que la constitution du parti soit fournie. Toutefois, je ne sais plus si elle avait proposé la même chose pour ce qui est des objectifs. Je dois me renseigner.

Les lettres patentes et les règlements devaient également être fournis, de même que la signature de 5 000 personnes membres du parti. Elle avait recommandé que la règle des 50 candidatures soit maintenue.

Le sénateur Joyal: Hier, comme vous l'avez lu dans le compte rendu, on a posé une question au sujet des 250 membres. On nous a répondu que la règle des 100 membres n'avait pas été modifiée. Comme vous l'avez vous-même mentionné, vous avez procédé à l'enregistrement de deux autres partis, le Parti de l'Héritage Chrétien et le Parti PC, en vous fondant sur la règle des 100 membres.

Si je ne m'abuse, le chiffre 250 n'a pas été mentionné dans le jugement *Figuroa*. Il doit bien venir de quelque part. Quelqu'un est arrivé au chiffre 250 en se fondant sur certains faits. Il y a toute une différence entre ce chiffre et l'exigence de 5 000 noms, qui est beaucoup plus importante en termes de soutien populaire que 100 noms.

Que pensez-vous de la règle de 250? Est-ce que, d'après votre interprétation du jugement, on peut augmenter ce seuil sans compromettre la lettre et l'esprit de la décision qui a été rendue?

M. Kingsley: Comme vous me demandez mon avis, le seuil, quel qu'il soit, doit satisfaire l'exigence de la Cour suprême concernant l'accès élargi et la formation d'un parti politique.

Pour ce qui est de savoir d'où vient ce chiffre précis, je pense que c'est le ministre qui l'a mentionné lorsqu'il a comparu devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre. Il suffirait de consulter le compte rendu, parce que ce chiffre vient, manifestement, du gouvernement.

Il va falloir bien réfléchir à la question, déterminer les critères raisonnables qui doivent être satisfaits dans le but de convaincre les Canadiens qu'un parti politique est bel et bien un parti politique et non une entité qui cherche à se faire passer pour un parti politique. Il faut qu'un parti bénéficie d'un certain soutien populaire. Il ne faut pas oublier qu'en vertu de notre régime, il n'est pas nécessaire qu'un candidat soit membre d'un parti. Il peut se présenter comme candidat indépendant, comme une personne qui a des idées à proposer. Or, si une personne a des idées à proposer, si elle souhaite les communiquer, elle peut le faire. Si

go ahead. If you get 10 per cent of the votes, at the next election you get 60 per cent of your expenditures reimbursed, and 50 per cent thereafter. It has been 50 per cent for a long time.

All of these values have to be reconciled, and I cannot tell you that I have reconciled them in my own head at this time. It is something that I think we should be looking at, as a country. What is the definition of a political party that meets these tests?

Senator Joyal: In fact, if I understand well what you say, any individual, if he or she satisfies the provision of the electoral act, can be an independent candidate and then only the name of the individual appears on the ballot. For somebody to have, under that name, the name of his or her party, then, of course, you have something else on the ballot. If you have something else on the ballot, it shows that you have, at least, as you say, some kind of public support. That is why there is additional information under the name of the candidate on the ballot, if I want to remain true to the spirit and letter of the *Figueroa* decision.

To me, the test of the definition of the political party is an important test because it adds additional information on the ballot for an elector to decide where he will cast his ballot. It is in that context that the definition of the public support is so important. In my opinion, the court decided that one is enough to be a party, but the court is not that clear on the basis of the measure of the public support needed to come to that one candidate. Unless I am mistaken in reading the judgment, the way to define the public support is still left in a grey zone.

Mr. Kingsley: Yes, it is. I would even say that when one goes to the conclusion that one candidate is sufficient to form a political party, then, as I have read the court judgment, the court said that whatever other number is put forth must have associated reasons with which to sustain it. One could even say that one is too many unless you can justify one.

Maybe the answer is 10, if we can come out with a rationale for 10 that would meet the test. Obviously, it will require a lot of work, and maybe it would be practically impossible in light of the judgment. I read them to say, "If you come out with another number, be able to justify it." So one is not automatically that number.

Senator Lynch-Staunton: I have a quick question that, again, I should have directed to the minister. I would have done so had I been able to be here yesterday. I am sure you are familiar with what I will bring up. I want you to confirm or clarify that, at one time during the court proceedings, the appellant suggested to the government that the threshold should be at 12. The appellant would withdraw his action if the threshold were reduced from 50 to 12. From what I understand, the government refused that and proceeded with the case with the result that we have before us today. Can you clarify that or confirm that or deny it?

Mr. Kingsley: I can do none of the three, sir, because I do not know. I cannot deny, I cannot clarify and I cannot confirm, because I do not know. That is precisely a question to put to the minister.

vous obtenez 10 p. 100 des suffrages à la prochaine élection, 60 p. 100 de vos dépenses seront remboursées, et ensuite 50 p. 100. Le plafond est resté fixé pendant très longtemps à 50 p. 100.

Tous ces facteurs doivent être pris en compte, ce que je n'ai pas encore fait. C'est une question sur laquelle nous devrions nous pencher. Quelle est la définition d'un parti politique qui satisfait ces exigences?

Le sénateur Joyal: Si j'ai bien compris, d'après ce que vous dites, la personne qui remplit les critères définis par la Loi électorale peut se présenter comme candidat indépendant et à ce moment-là, seul le nom de la personne figure sur le bulletin de vote. Or, si le nom de son parti figure également sur le bulletin, cela démontre qu'elle bénéficie, à tout le moins, comme vous l'indiquez, d'un certain soutien. Cette information additionnelle doit figurer sous le nom du candidat sur le bulletin de vote, si l'on veut respecter l'esprit et la lettre du jugement *Figueroa*.

Pour moi, la définition d'un parti politique est une exigence primordiale, parce qu'elle permet d'ajouter de l'information additionnelle sur le bulletin de vote et d'aider l'électeur à faire un choix. C'est dans ce contexte que la mesure du soutien public est si importante. Le tribunal a statué qu'il suffit d'un seul candidat pour former un parti. Toutefois, il n'a pas donné de précisions au sujet du soutien public dont doit bénéficier le candidat. Si j'ai bien compris, nous n'avons pas encore trouvé un moyen de définir le soutien public.

M. Kingsley: C'est vrai. Par ailleurs, si un seul candidat suffit pour former un parti politique, alors, d'après ce que dit le jugement, peu importe le chiffre retenu, il faut pouvoir le justifier. On pourrait même dire à ce moment-là qu'un seul candidat, c'est trop, sauf si on arrive à le justifier.

Peut-être que le chiffre idéal est 10, si on peut arriver à le justifier. Évidemment, ce n'est pas une chose facile à faire. C'est même quasi-impossible, compte tenu du jugement qui a été rendu. À mon avis, le tribunal a dit: «Si vous proposez un autre seuil, soyez prêt à le justifier.» Donc, le chiffre un n'est pas automatiquement celui qui va être retenu.

Le sénateur Lynch-Staunton: J'aimerais poser une brève question que j'aurais dû, encore une fois, adresser au ministre. Je l'aurais fait si j'avais été en mesure d'assister à la réunion, hier. Je suis certain que vous connaissez la réponse. Je veux savoir si vous pouvez confirmer ou clarifier le fait qu'à un moment donné, l'appelant a laissé entendre au gouvernement que le seuil devait être fixé à 12. Il s'est dit prêt à retirer son pourvoi si le seuil était ramené de 50 à 12. Si j'ai bien compris, le gouvernement a refusé, le procès est allé de l'avant, avec le résultat que nous connaissons aujourd'hui. Pouvez-vous clarifier, confirmer ou infirmer ces propos?

M. Kingsley: Sénateur, je ne peux faire aucune de ces trois choses, parce que je ne le sais pas. Je ne peux pas infirmer, clarifier ou confirmer ces propos, parce que je ne le sais pas. C'est une question qu'il faut poser au ministre.

Senator Lynch-Staunton: I think you are very wise not to get into that subject.

Mr. Kingsley: If I knew, I would have to answer, but I do not know.

Senator Lynch-Staunton: Did you hear anything along those lines at any time?

Mr. Kingsley: I cannot remember that. I really cannot, and I have a good memory.

Senator Lynch-Staunton: Yes, I know.

Mr. Kingsley: Oops — but it is a forgiving memory.

Senator Lynch-Staunton: And so are you.

Senator Cools: Thank you, Mr. Chairman. I should like to say that the questions that are emerging on this particular bill are indeed complex and very difficult. I hope this committee will give them the quality of study and consideration that they deserve.

I should like to go to Mr. Kingsley's statement about the reconciliation of values. I would have said the reconciliation of principles, particularly the principles of governance. I have three questions and I will put them to you because they are related.

I will put them to you for the sake of clarity and brevity. Perhaps then you can speak to them as you wish. The first question is the following. The role of the courts is supposed to be a very circumscribed role. My question has reference to a bill passed here a few weeks or months ago; I think it was Bill C-24 on party financing. That bill essentially changed the structure of party financing in this country and shifted the onus for bankrolling and financing of parties in Canada to the public treasury, to the Consolidated Revenue Fund. This is a very important subject matter, Mr. Chairman.

My first question to Mr. Kingsley is the following. What impact would this new bill have — if it were to pass, God forbid — on the phenomenon of party financing, particularly the drawing down of money from the Consolidated Revenue Fund? This bill, from what I can see, is the result of a court order. My understanding, Mr. Chairman, is that the courts have many powers, but one of the principles of our system — and he was talking about reconciling the principles — is that courts have no power to draw down on the Consolidated Revenue Fund. The phenomenon of the appropriation of tax dollars and the taxing of Canadian citizens is reserved exclusively to Her Majesty in Parliament.

To some, this may seem arcane and difficult, but it is one of the fundamental principles of parliamentary democracy. These parties that the courts are saying may now be created will also be calling on the Consolidated Revenue Fund. That is indeed revolutionary. That is the first question. I am building on your reconciliation of principles. I am talking about the phenomenon of the courts causing the taxpayer to be taxed. That is one.

Le sénateur Lynch-Staunton: Vous avez raison de ne pas aborder le sujet.

M. Kingsley: Si je connaissais la réponse, je vous la donnerais, mais je ne la connais pas.

Le sénateur Lynch-Staunton: En avez-vous déjà entendu parler?

M. Kingsley: Je ne m'en souviens pas. Honnêtement, je ne m'en souviens pas, et j'ai une bonne mémoire.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je le sais.

M. Kingsley: Mais j'ai aussi une mémoire qui oublie.

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est vous qui le dites.

Le sénateur Cools: Merci, monsieur le président. Je dois dire que les questions que soulève ce projet de loi sont complexes et très difficiles. J'espère que le comité leur accordera l'attention qu'elles méritent.

J'aimerais revenir à ce qu'a dit M. Kingsley sur la réconciliation des valeurs. Je parlerais plutôt de réconciliation des principes, et particulièrement des principes de gouvernance. J'ai trois questions et je vais vous les poser toutes les trois, parce que je pense qu'elles sont interreliées.

Je vais vous les poser à des fins de clarté et de brièveté. Vous pourrez y répondre si vous le voulez. La première question est la suivante. Le rôle des tribunaux est censé être très circonscrit. Ma question renvoie à un projet de loi qui a été adopté il y a quelques semaines ou quelques mois, soit le projet de loi C-24 sur le financement des partis. Ce projet de loi a pour ainsi dire changé la structure du financement des partis dans notre pays en transférant la responsabilité du financement des partis du Canada au Trésor public. C'est un élément très important, monsieur le président.

Ma première question à M. Kingsley est la suivante: quelles incidences la nouvelle loi aura-t-elle — si le projet de loi est adopté, Dieu nous en garde — sur le phénomène du financement des partis, et plus particulièrement sur l'utilisation des deniers publics? D'après ce que je peux voir, ce projet de loi est la conséquence d'une décision judiciaire. Pourtant, si je comprends bien, monsieur le président, les tribunaux ont certes beaucoup de pouvoir, mais l'une des caractéristiques fondamentales de notre système — et M. Kingsley parlait de la réconciliation des principes —, c'est que les tribunaux n'ont pas le pouvoir d'utiliser les fonds du Trésor public. L'utilisation de l'argent des contribuables et l'imposition des citoyens canadiens sont réservés exclusivement à Sa Majesté au Parlement.

Cela peut peut-être sembler obscur et difficile à comprendre aux yeux de certains, mais c'est un principe fondamental de la démocratie parlementaire. Les partis qui pourront être créés selon les décisions des tribunaux demanderont bientôt eux aussi des fonds du Trésor public. C'est tout à fait révolutionnaire. Voilà ma première question. Elle se fonde sur votre définition de la réconciliation des principes. Je porte à votre attention le fait que les tribunaux puissent prendre des décisions se traduisant en impôts pour les contribuables. C'était ma première question.

Second, again on reconciliation of principles, our system of governance is supposed to be one of parliamentary ministerial responsibility. Some would question whether it is authentic any more. One need not be too perceptive nor too smart to understand that the system of ministerial responsibility was built to be operated on fewer parties, rather than more. The system of ministerial responsible government simply could not exist with 50 or 60 parties in the House of Commons. It simply could not work. In fact, it could be argued that the system was intended to be for two or three parties.

I wonder if Mr. Kingsley can give me any help on that. This bill is based on the principle that one person can be a political party. I suspect we will see a proliferation of political parties. Perhaps I could become one. I should like him to answer that.

The third question, Mr. Kingsley, has to do with the interface of the first question on the Consolidated Revenue Fund. I want to ask about the preeminence of representative institutions in defining the electoral process.

I am sure Mr. Kingsley knows that these electoral commissions are really quite a recent phenomenon, such as yours. It was not too far back in the distant past when elections were conducted under the supervision of the House of Commons, in particular, the Speaker. The commissions were created, Mr. Chairman, to be able to go forward with a little bit less partisanship; however, the principle was always that the representative assembly of the population should be pre-eminent. That is why many of those functions were given over. That is one reason why Mr. Jean-Pierre Kingsley supposedly became an officer of Parliament, even though we do not really know what that means.

There was a real attempt to keep this exercise of electoral business within the purview, within the superintendence, with the preeminence of representative institutions, particularly the House of Commons. Since then, a lot was done by legislation and the Senate.

Has anybody paid any attention to these extremely significant issues that speak to the foundations of our own system of governance? Maybe the questions are too arcane or too difficult; I do not know. Can Mr. Kingsley give me any insights into those three factors — the needs of ministerial responsibility of government, in other words, the needs of the Constitution; the need to keep the appropriation of taxpayers' dollars in the hands of Parliament and out of the courts' hands; and, third, the phenomenon of the supervision of electoral business of the country under Parliament.

Mr. Kingsley: I shall attempt to answer all three questions, but I am appreciative of the fact I may have to answer them in a different order than they were raised because some of them may overlap.

La deuxième porte elle aussi sur la réconciliation des principes. Notre système de gouvernance est supposé reposer sur la responsabilité ministérielle parlementaire. On peut se demander si ce système est encore authentique. Nul besoin d'avoir la tête à Papineau pour comprendre que le système de responsabilité ministérielle a été conçu pour fonctionner dans le contexte d'un petit nombre de partis et non d'un grand. Le système de gouvernement responsable ministériel ne pourrait tout simplement pas exister s'il y avait 50 ou 60 partis à la Chambre des communes. Il ne pourrait pas fonctionner. En fait, on pourrait dire que ce système a été conçu pour une assemblée constituée de deux ou trois partis.

Je me demande si M. Kingsley peut me fournir des explications à ce sujet. Ce projet de loi se fonde sur le principe qu'une personne peut former un parti politique. Je crains que nous assistions à une prolifération de partis politiques. Je pourrais moi-même en former un. J'aimerais qu'il réponde à cette question.

Ma troisième question, monsieur Kingsley, nous renvoie à ma première question sur le Trésor. Je m'interroge sur la primauté des institutions représentatives dans la définition du processus électoral.

Je suis convaincu que M. Kingsley sait que les commissions électorales sont un phénomène assez récent, tout comme votre propre rôle. Il n'y a pas si longtemps, les élections se déroulaient sous la supervision de la Chambre des communes et plus précisément du Président. Les commissions ont été créées, monsieur le président, afin de faire diminuer un peu le degré de partisannerie; cependant, le principe de base a toujours été que l'assemblée représentative de la population devait jouer un rôle de premier plan. C'est pourquoi beaucoup de fonctions comparables sont disparues. C'est aussi l'une des raisons pour lesquelles M. Jean-Pierre Kingsley est devenu ce qu'on appelle un haut fonctionnaire du Parlement, même si nous ne savons pas vraiment ce que cela signifie.

Un véritable effort a été déployé pour que l'exercice électoral demeure de la compétence, de la supervision, de la primauté des institutions représentatives et particulièrement de la Chambre des communes. Depuis, les lois et le Sénat ont fait changer beaucoup les choses.

Y a-t-il quelqu'un qui porte attention à ces enjeux extrêmement importants qui remettent en cause les fondements mêmes de notre système de gouvernance? Peut-être ces questions sont-elles trop obscures ou trop difficiles; je ne le sais pas. M. Kingsley peut-il m'éclairer sur ces trois facteurs, soit sur le caractère obligatoire de la responsabilité ministérielle au gouvernement, autrement dit sur les obligations découlant des textes constitutionnels; sur la nécessité de laisser la responsabilité de l'utilisation de l'argent des contribuables au Parlement plutôt qu'aux tribunaux et enfin, sur le phénomène de la supervision du processus électoral qui incombe au Parlement dans notre pays.

M. Kingsley: Je vais essayer de répondre à vos trois questions, mais je devrai sans doute y répondre dans un ordre différent de celui dans lequel vous les avez posées, parce qu'il pourrait y avoir des chevauchements.

It is important to remember that the Supreme Court decision is a decision striking down certain provisions of the statute. The decision was that the striking down would come into effect one year after the judgment. In order to give both the government and Parliament an opportunity to change the statute, no order was given to the government or to Parliament to change the statute. The court did what it does when there is a constitutional challenge if it feels that the Constitution has not been respected — that is, it struck down provisions of the statute.

It may strike you as being unusual, but I can assure the honourable senator that the Canada Elections Act is the most contested statute for constitutional reasons than any other statute in Canada that I am aware of. That is my way of answering that the Supreme Court did not in any way, in my view, affect the Consolidated Revenue Fund. All it did was strike down those provisions. I am not intending to destroy anything implied in your questions; I am just answering them as I heard them.

With respect to the number of parties, I did not flag a concern that I have about an undue proliferation of parties. I do not know what the impact will be. There are other regimes that had something relatively easy in terms of party formation. Obviously, they usually have more parties than what exist now. You have seen the numbers, nine plus two and some waiting in the wings. Other jurisdictions have 35; some have several hundred. The concern that I flagged was one relating to the role being given to the Chief Electoral Officer. There may be a role or an impact on a number of parties, but one can ask, “Is this undue?” That is something I leave to the judgment of the House of Commons and of the Senate when it is considering this statute.

In terms of the purpose of the office, I think you struck the right chord, senator, but I want to remind you that this is an office that has existed since 1920.

Senator Cools: That is recent in parliamentary history.

Mr. Kingsley: It is the oldest independent commission in the world. We were the first country to do this. In India, it was 50 years ago. I celebrated their fiftieth anniversary with them one or two years ago. We were there 84 years ago. That is the best I can answer respecting the time frame that I think you are looking for.

Senator Pearson: I have a practical question that may be contained within the legislation, but it struck me when I was listening to you.

I understand the concern about judgment that you are being called on, but the only thing you are being called on to judge is not all the purposes, just one purpose, which was the principal purpose to put someone forward as a candidate. Envisaging the future, if the party in question does not field a candidate, does that then enable you to deregister the party?

Mr. Kingsley: The answer to that is yes. In terms of the purpose, I have to look at whether or not they will participate in public affairs. That is another one in terms of the purpose: Field

Il importe de nous rappeler que l'arrêt de la Cour suprême a pour effet d'annuler certaines dispositions de la loi. Il a été statué que cette annulation n'entrerait en vigueur qu'un an après le jugement. Afin de permettre au gouvernement ainsi qu'au Parlement de modifier la loi visée, aucune ordonnance n'a été prononcée pour astreindre le gouvernement ou le Parlement à modifier la loi. La Cour a agi comme elle le fait lorsqu'elle estime que les lois constitutionnelles n'ont pas été respectées; bref, elle a annulé certaines dispositions de la loi.

Cela peut vous sembler inhabituel, mais je peux vous garantir, honorable sénateur, que la Loi électorale du Canada est la loi la plus contestée au Canada sur le plan constitutionnel, à ce que je sache. Par cette réponse, je vous dis à ma façon que l'arrêt de la Cour suprême ne touche absolument pas le Trésor, à mon avis. Il ne fait qu'annuler ces dispositions. Je n'essaie pas de détruire les arguments exposés dans vos questions; je ne fais qu'y répondre selon ce que j'en ai entendu.

En ce qui concerne le nombre de partis, je n'ai pas exprimé de crainte d'une prolifération induite de partis. Je ne sais pas quelles seront les incidences de ces dispositions. Il y a d'autres régimes dans lesquels la formation de partis est relativement facile. Bien entendu, ils comportent généralement plus de partis qu'ici en ce moment. Vous avez vu les chiffres, il y en a neuf, plus deux, plus quelques-uns qui sont en attente d'une reconnaissance. Dans d'autres pays, il y en a 35 ou plusieurs centaines. Ce qui m'inquiète, c'est le rôle confié au directeur général des élections. Il pourrait y avoir des incidences sur divers partis, mais il y a lieu de se demander si cela est justifié. Je laisse cette question au bon jugement de la Chambre des communes et du Sénat dans son examen de ce projet de loi.

En ce qui concerne l'objectif de cette fonction, je crois que vous touchez la corde sensible, sénateur, mais je tiens à vous rappeler que cette fonction existe depuis 1920.

Le sénateur Cools: C'est récent dans l'histoire parlementaire.

M. Kingsley: C'est la commission indépendante la plus vieille au monde. Nous avons été le premier pays à se doter d'une telle commission. L'Inde l'a fait il y a 50 ans. J'en ai célébré le 50^e anniversaire avec eux il y a un ou deux ans. Nous l'avons fait il y a 84 ans. C'est la meilleure réponse que je peux vous donner sur le cadre historique.

Le sénateur Pearson: J'ai une question pratique dont la réponse se trouve peut-être dans le texte juridique, mais cela m'a frappé pendant que je vous écoutais.

Je comprends les questions qui se posent sur le jugement dont vous devez faire preuve, or vous n'êtes pas appelé à juger de tous les objectifs, mais d'un seul, soit de l'objectif principal pour proposer quelqu'un à titre de candidat. Dans une perspective d'avenir, si un parti ne proposait pas de candidat, cela vous autoriserait-il à rayer son nom de la liste des partis enregistrés?

M. Kingsley: Oui, en effet. Pour ce qui est de l'objectif, je dois déterminer s'il participera ou non aux affaires publiques. C'est un autre aspect de l'objectif: un parti doit proposer un

one candidate and support candidates — the one candidate or the number of candidates they have — and participate in public affairs.

Senator Pearson: That is fine because I do not find those onerous as criteria.

Mr. Kingsley: I may be coming back to the committee to ask for advice on that one.

Senator Smith: This is a hobbyhorse of mine; I am curious to get a reaction from you. When it comes to criteria on membership, I have always thought that if you have to pay an annual fee that gives it some meaning that it otherwise does not. In the Liberal Party, we are a federation of provincial sections of a federal party. Each has its own constitution, and they are different. We have two provinces, I believe Newfoundland and New Brunswick, where you do not have to pay an annual membership — in fact, you do not even have to pay a membership. Once you sign up, you belong for life. It has even been suggested that some belong even after they have expired. For some reason, every few years, when a leadership convention is approaching, this seems to have some relevance.

I always thought it would be neat to have national standards, and you said, well, it has to be at least a \$5 fee, so it is not necessarily onerous, but to give it some meaning.

In your review of legislation regarding criteria from parties in other countries, have you ever encountered a situation where you have to membership and you would have to be a paid member, or would this be new ground?

Mr. Kingsley: As you were asking the question, the answer was whispered to me. New Zealand requires payment of a fee. There is some precedent for that.

Senator Smith: As far as you know, does that seem to work? Have you not heard about problems?

Mr. Kingsley: I will answer that I agree with the premise you have just stated. I think there should be a fee and I think it should be paid by the person who is applying for the membership.

Senator Smith: I am shocked that you might think that some people's fees are paid for them by other people. I am never too old to learn new things.

Senator Andreychuk: New tricks?

Senator Joyal: In the context of the *Figuroa* decision and the approach to the definition of "political party," that is certainly made easier with this bill in terms of the number of supporters, which is 250, and in terms of the number of candidates, which is one. There is an element of reflection — and I will put this in very mild terms — in conjunction with Bill C-24. I will refer you to section 45.01 of the act, which provides for quarterly allowance to registered parties and establishes a threshold. On the one hand, the act establishes a very loose and open system to be considered legally a political party. At the same time, it establishes a

candidate et appuyer ses candidats — son candidat ou ses candidats — et participer aux affaires publiques.

Le sénateur Pearson: C'est très bien, parce que je ne trouve pas que ce sont des critères très sévères.

M. Kingsley: Je reviendrai peut-être devant le comité pour lui demander conseil à ce sujet.

Le sénateur Smith: C'est l'un de mes dadas, je suis curieux d'entendre votre réaction. Pour ce qui est des critères d'adhésion, j'ai toujours cru que le fait de payer une cotisation annuelle avait une signification particulière. Le Parti libéral se caractérise par une fédération de sections provinciales d'un parti fédéral. Chacun a sa propre constitution et tous sont différents. Il y a deux provinces, je crois qu'il s'agit de Terre-Neuve et du Nouveau-Brunswick, où les membres n'ont pas à payer de cotisation annuelle — en fait je crois qu'il n'y a aucune cotisation d'adhésion. Lorsqu'on devient membre, on l'est pour la vie. Certains sont mêmes d'avis que les membres restent membres même après leur mort. Pour une raison ou une autre, périodiquement, à l'approche de chaque congrès d'investiture, cette question revient.

J'ai toujours pensé qu'il serait bien de nous doter de normes nationales, et comme vous dites, ce pourrait être une simple cotisation minimale de 5 \$, donc ce ne serait pas nécessairement très cher, mais cela aurait une signification.

Lorsque vous avez examiné les critères d'adhésion aux partis contenus dans les lois des autres pays, avez-vous constaté des cas où les membres doivent s'inscrire et payer une cotisation ou est-ce que cela serait tout nouveau?

M. Kingsley: Pendant que vous me posiez la question, quelqu'un m'a chuchoté la réponse à l'oreille. Il y a une cotisation obligatoire en Nouvelle-Zélande. Il y a donc un précédent.

Le sénateur Smith: À ce que vous sachiez, est-ce que cela semble bien fonctionner? Avez-vous entendu parler de problèmes?

M. Kingsley: Je vais vous répondre que je suis d'accord avec ce que vous venez de dire. Je crois qu'il devrait y avoir une cotisation et qu'elle devrait être payée par la personne qui demande l'adhésion.

Le sénateur Smith: Je suis surpris que vous pensiez que certains membres ne paient pas leur cotisation eux-mêmes. Je ne serai jamais trop vieux pour apprendre de nouvelles choses.

Le sénateur Andreychuk: De nouveaux trucs?

Le sénateur Joyal: Dans le contexte du jugement *Figuroa* et de la définition de «parti politique», les choses seront certainement plus faciles grâce à ce projet de loi, qui fixe le nombre minimal de partisans à 250 et le nombre de candidats, à un. Il y a un parallèle à faire avec le projet de loi C-24, et je vais le dire en termes très modérés. Prenons l'article 45.01 de la loi, qui prévoit une allocation trimestrielle aux partis enregistrés et établit un seuil. D'une part, la loi établit des critères très souples et très ouverts pour la reconnaissance officielle des partis politiques. D'autre part, elle établit un seuil lié à l'appui populaire. Je reviens à vos

threshold that goes in terms of popular support. I come back to your criteria, namely, some tests of public support that could be questioned as being too high to respect the principle of *Figueroa*, which is, referring to paragraph 54, legislation that “exacerbates a pre-existing disparity in the characteristics of political parties to communicate their position into the general public is consistent with section 3 of the Charter.”

There has been a problem since the *Figueroa* decision of June 27, which was after we adopted Bill C-24 last spring. That is an element that you should probably look into in the determination of your approach to the definition of political parties. Once you have determined that a political party exists, that political party has a potential claim on the treasury, and that potential claim is based on the threshold of public support. The public support is measured in the bill on the basis of what there is already for the reimbursement of electoral expenses. That was the reasoning the minister gave us when we discussed that issue at the committee last spring. I feel that equating the two might not meet the same test.

I leave that with you, because I do not have the answer and cannot propose a definite answer. I raised that question with the minister after the decision. We should be very cautious on where we move on this because the whole of the act must remain coherent on the basic principles of how we define political parties and everything that ensues from that. You will be the one to apply it. I do not know if you reflected on that part of the bill, but it is still open in my mind on the basis of the principle of the act.

Mr. Kingsley: Mr. Chairman, the point raised is definitely worth considering. I have been waiting for an opportunity to put this on the record. It is a quote from Umberto Eco: If I had the answer to that question, sir, I would be teaching philosophy at the University of Paris.

The Chairman: Thank you very much. It has been very informative and interesting.

Honourable senators, did everyone receive a copy of the report from Mr. Audcent? Are we prepared to go to clause-by-clause consideration on Bill C-20, or are there questions?

Senator Andreychuk: We are prepared to go to clause-by-clause consideration.

The Chairman: Essentially, he said there was no need for Royal Recommendation.

Senator Joyal: Could we have his opinion printed as the appendix of our transcript from this morning so that it is part of our deliberations? The only thing that will appear in our minutes is that we have received a letter.

The Chairman: That will be tabled.

Senator Joyal: Someone could then refer to it later.

critères, soit aux critères d'appui public, qu'on pourrait juger trop élevés à la lumière du principe énoncé au 54^e paragraphe du jugement *Figueroa*, selon lequel «un texte de loi qui creuse encore plus l'écart qui existe entre les divers politiques du point de vue de leur capacité de communiquer leur position au grand public contrevient à l'article 3» de la Charte.

Il y a un problème depuis la décision *Figueroa* du 27 juin dernier, qui a été rendue après l'adoption du projet de loi C-24 le printemps dernier. Vous devriez probablement en tenir compte pour déterminer comment vous définirez les partis politiques. Lorsqu'on détermine qu'un parti politique existe, ce parti politique peut réclamer des fonds du Trésor, et cette réclamation potentielle se fonde sur le degré d'appui public exigé. L'appui public se mesure dans le projet de loi en fonction sur ce qui est déjà prévu pour le remboursement des dépenses électorales. C'est le raisonnement que le ministre nous a exposé lorsque nous en avons discuté en comité le printemps dernier. Je crois que ces deux éléments ne sont pas nécessairement compatibles.

Je vous laisse répondre à cette question, parce que je n'en ai pas la réponse et que je ne peux pas vraiment proposer de réponse. J'ai posé la question au ministre une fois la décision rendue. Nous devons être très prudents dans les mesures que nous allons prendre, parce que l'ensemble de la loi devra respecter les principes de base de la définition des partis politiques et ce qui en découle. Il devra y avoir cohérence. C'est vous qui l'appliquerez. Je ne sais pas si vous avez réfléchi à cette partie du projet de loi, mais elle n'est toujours pas arrêtée dans mon esprit en raison du principe de la loi.

M. Kingsley: Monsieur le président, ce point mérite certainement qu'on s'y attarde. J'espérais avoir l'occasion de le dire officiellement. Je vais vous citer Umberto Eco: «Si j'avais la réponse à cette question, monsieur, j'enseignerais la philosophie à l'Université de Paris.»

Le président: Je vous remercie infiniment. Cette discussion a été très constructive.

Honorables sénateurs, est-ce que tout le monde a reçu copie du rapport de M. Audcent? Sommes-nous prêts à procéder à l'étude article par article du projet de loi C-20 ou y a-t-il des questions?

Le sénateur Andreychuk: Nous sommes prêts à procéder à l'étude article par article.

Le président: En gros, il dit qu'il n'y a pas lieu d'obtenir de recommandation royale.

Le sénateur Joyal: Pourrions-nous imprimer son opinion en annexe de nos transcriptions de ce matin, pour qu'elle fasse partie de nos délibérations? La seule chose qui paraîtra dans notre procès-verbal, c'est que nous avons reçu une lettre.

Le président: Ce sera fait.

Le sénateur Joyal: On pourra s'y reporter plus tard.

The Chairman: We will make sure that is done. That is a good point, Senator Joyal.

(Text of the document appears following page 7:46 of the evidence)

The Chairman: Honourable senators, is it agreed that we now proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-20?

Senator Joyal: I do not want to appear to be belabouring the procedure this morning, but you will remember at the last meeting I raised the sixteenth report from the Standing Committee on Procedure and House Affairs Committee, third session, thirty-seventh Parliament. I should like to draw attention to the recommendation of the House of Commons that addressed the very specific point that we are discussing in this bill. I will read Recommendation No. 9 of the report, which is exactly on the point that we have been discussing:

The committee recommends that:

Section 23 of the Electoral Boundaries Readjustment Act be changed so that in the case of an objection to a proposed electoral district name, and where there is a unanimous recommendation of the relevant committee of the House that considers the objection, that the electoral boundaries commission shall follow the recommendation of the committee. This would simplify the business of the House of Commons and the Senate, which has already expressed dissatisfaction with private Members' bills to change riding names.

I think I provided you with that recommendation, Mr. Chairman. I do not know if the clerk circulated that report to the members of the committee.

The Chairman: Yes.

Senator Joyal: It is essential, if we are to vote on this bill, to note that the other place recommended that there be an amendment and, if it had been adopted, we would not have the bill today in front of us.

The Chairman: Is it your suggestion, Senator Joyal, that we report the bill back with Recommendation No. 9 as an observation?

Senator Joyal: That is exactly my point. As you remember, we cited our report of four years ago when we started discussing this bill, and we posed that report to the minister, because the minister was not aware of that report. We recommended that the Electoral Boundaries Act be changed so we were not requested to pass these kinds of bills. I think there was a common understanding around the table on that. It seems to me there is concurrence of the House of Commons that that should be done. It is important, if we adopt this bill, that it be the last time we adopt such a bill, because it was recommended that there be amendment to the act.

Le président: Nous allons veiller à ce que ce soit fait. C'est un bon point, sénateur Joyal.

(Le texte du document figure après la page 7:46 des témoignages)

Le président: Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord pour procéder à l'étude article par article du projet de loi C-20?

Le sénateur Joyal: Je ne veux pas avoir l'air d'alourdir la procédure de notre séance de ce matin, mais je tiens à vous rappeler qu'à la dernière réunion, j'ai mentionné le 16^e rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, qui a été déposé à la troisième session de la trente-septième législature. J'aimerais porter à votre attention la recommandation de la Chambre des communes portant précisément sur le point dont nous discutons dans ce projet de loi. Je vais vous lire la neuvième recommandation du rapport, qui porte exactement sur l'objet de nos discussions:

Le comité recommande ce qui suit:

Que l'article 23 de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales soit modifié afin que, dans le cas d'une opposition à une proposition de nom de circonscription, et lorsqu'il y a une recommandation unanime du comité de la Chambre qui considère l'opposition, la commission de délimitation des circonscriptions électorales suive la recommandation du comité. Cela simplifierait les activités de la Chambre des communes et du Sénat, qui a déjà exprimé son opposition au projet de loi visant à changer le nom d'une circonscription.

Je crois que je vous ai déjà envoyé cette recommandation, monsieur le président. Je ne sais pas si la greffière a fait parvenir le rapport à tous les membres du comité.

Le président: Oui.

Le sénateur Joyal: Il est essentiel, si nous votons sur ce projet de loi, de tenir compte du fait que l'autre Chambre a recommandé une modification et que si elle avait été adoptée, nous ne serions pas en train d'examiner ce projet de loi aujourd'hui.

Le président: Proposez-vous, sénateur Joyal, que nous adjoignons la recommandation n° 9 à notre rapport à titre d'observation?

Le sénateur Joyal: C'est exactement mon objectif. Vous vous rappelez certainement que nous avons cité notre rapport d'il y a quatre ans lorsque nous avons commencé à discuter de ce projet de loi et que nous l'avons porté à l'attention du ministre, parce que le ministre en ignorait l'existence. Nous avions recommandé que la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales soit modifiée pour que nous n'ayons pas à adopter ce type de projet de loi. Je crois qu'il y avait consensus autour de la table. Il me semble que la Chambre des communes est également d'accord. Il importe, si nous adoptons ce projet de loi, que ce soit le dernier projet de loi de ce type que nous adoptons, parce qu'il a été recommandé d'apporter des modifications à la loi.

The Chairman: Is it the wish of the committee that we append, with the appropriate language introducing it, Recommendation No. 9 of the sixteenth report of the Standing Committee of Procedure and House Affairs as an observation to Bill C-20?

Senator Joyal: Maybe that should come after we have voted the bill?

The Chairman: I need to know if all honourable senators are in agreement or if it is a point you wish to debate.

Senator Cools: I just want it clarified. Is the observation that we recommend that the legislation be amended forthwith, or is our observation basically that a recommendation was already put in the House of Commons and we are just bringing it forward again? In other words, to whom is our recommendation?

Senator Joyal: It is good point. Our committee report has already drawn to the attention of the Senate the fact that there should be some amendments to the act to prevent this kind of bill, and the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs wants to draw the attention again of the Senate to the report from a committee of the other place which recommended amendments along those lines. As you know, after the election, there will be a review of the act, and I think that would be appropriate time for them to do it.

Senator Cools: We are drawing the attention of the Senate to it.

The Chairman: I would suggest, senators, that we proceed to adoption of the bill, that the appropriate observation be prepared, and that the bill not be reported back until next week when the committee has had a chance to review the recommendation and the wording of the observation. Is that agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is it agreed that we now proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-20?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 1 to 10 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 21 to 30 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 31 to 39 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: In case I have not said it, shall clauses 11 to 20 carry?

Hon. Senators: Agreed.

Les membres du comité souhaitent-ils que nous mettions en annexe, avec l'introduction qui convient, la recommandation n° 9 du 16^e rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre à titre d'observation sur le projet de loi C-20?

Le sénateur Joyal: Peut-être devrions-nous poser cette question après avoir voté sur le projet de loi.

Le président: Je dois savoir si tous les honorables sénateurs sont d'accord ou si vous voulez en débattre.

Le sénateur Cools: J'aimerais seulement avoir une précision. L'observation vise-t-elle à recommander que la loi soit modifiée sur-le-champ ou à rappeler qu'une recommandation a déjà été formulée à la Chambre des communes et que nous voulons le souligner? Autrement dit, à qui s'adresse notre recommandation?

Le sénateur Joyal: C'est un bon point. Notre comité a déjà porté à l'attention du Sénat, dans son rapport, qu'il fallait modifier la loi pour prévenir ce type de projet de loi, et le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles veut reporter à l'attention du Sénat le rapport d'un comité de l'autre Chambre, qui a recommandé des modifications semblables. Comme vous le savez, après l'élection, il y aura révision de la loi, et je crois que ce serait le bon temps pour le faire.

Le sénateur Cools: Nous le portons à l'attention du Sénat.

Le président: Je vous proposerais, honorables sénateurs, de procéder à l'adoption du projet de loi, de préparer l'observation qui convient, mais de ne pas faire rapport du projet de loi avant la semaine prochaine, pour que le comité ait la chance de revoir la recommandation et le libellé de l'observation. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Êtes-vous d'accord pour que nous procédions à l'étude article par article du projet de loi C-20?

Des voix: D'accord.

Le président: L'étude du titre est-elle réservée?

Des voix: D'accord.

Le président: Les articles 1 à 10 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

Le président: Les articles 21 à 30 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

Le président: Les articles 31 à 39 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

Le président: Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Au cas où je ne l'aurais pas déjà dit, les articles 11 à 20 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

The Chairman: Is it agreed that this bill be adopted with observations?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is it agreed that the bill not be reported back until the committee has had a chance to review the observations to be appended?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Thank you, senators.

The committee adjourned.

Le président: Êtes-vous d'accord pour que ce projet de loi soit adopté avec observations?

Des voix: D'accord.

Le président: Êtes-vous d'accord pour que nous ne fassions pas rapport de ce projet de loi avant que le comité ait eu la chance de revoir les observations qui y seront annexées?

Des voix: D'accord.

Le président: Je vous remercie, mesdames et messieurs les sénateurs.

La séance est levée.



HOUSE OF COMMONS
OTTAWA, CANADA

37th Parliament, 3rd Session

The Standing Committee on Procedure and House Affairs has the honour to present its

SIXTEENTH REPORT

1. Pursuant to Standing Order 108(3)(a)(vi), the Committee has considered matters relating to the electoral boundaries readjustment process.
2. This report builds on the extensive experience of the Subcommittee on Electoral Boundaries Readjustment, which the Committee established to deal with objections of Members of Parliament to the reports of the electoral boundaries commissions established following the 2001 census. The Subcommittee met 24 times over four months to consider 85 objections. Seven reports were presented by the Committee. The Subcommittee felt that it was very important that this experience not be allowed to pass without providing comments for improving the redistribution process, and making recommendations for legislative changes. It is our hope that these comments and proposals will be seriously considered, and changes will be implemented before the next decennial census is undertaken in 2011.
3. In preparing this report, the Committee has considered the objections and evidence that were presented to the Subcommittee, as well as the commissions' disposition of the objections. In addition, the Subcommittee held a meeting on October 6, 2003 with the Chief Electoral Officer of Canada, Mr. Jean-Pierre Kingsley, and three former electoral boundaries commissioners to discuss the process. It also invited all members of Parliament to a round-table discussion on October 6, 2003. The Subcommittee also had the benefit of the work of the Standing Committee on Procedure and House Affairs in 1994-1995 when it considered the issue of redistribution, and brought in a bill which would have overhauled the *Electoral Boundaries Readjustment Act*. This bill, Bill C-69, An Act to provide for the establishment of electoral boundaries commissions and the readjustment of electoral boundaries, unfortunately, died in the Senate. The Committee wishes to acknowledge the input of all Members of the House who participated in the process, as well as the cooperation and hard work of Mr. Kingsley and the staff at Elections Canada.

INTRODUCTION

4. We wish to congratulate the federal boundaries commissions and Elections Canada on completing a difficult and often thankless task. We appreciate the public service they performed and acknowledge the difficulties they faced. We note that in conducting an exercise of this type one can seldom please everyone. Our comments below are not intended to undermine in anyway the legitimacy of the 2003 redistribution. They are intended to highlight – constructively – weaknesses and strengths in the current redistribution process for which improvements can be sought.
5. Two broad themes run through this report. The first theme is the tension between equality of the vote and effectiveness of representation. The language of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* and the majority of commission reports give emphasis to the important consideration that all Canadians should have a vote of equal weight. Members of Parliament, and the communities they represent, tend to weigh collective considerations in balance with individual ones. The inconsistency of interpretation on how to find

an appropriate balance between these two considerations was, arguably, the key source of tension between the commissions and the general public, and between the commissions and Members of Parliament. This is an important issue and it requires discussion.

6. The other theme is one that appears throughout Canadian public life. In all aspects of their public institutions, Canadians demand, and should receive, reasonable transparency of process and proper accountability. The federal electoral boundaries readjustment process should not be exempt from these standards. Our feeling is that in insulating the commissions from political interference – for valid and legitimate reasons – the Act has erred in also insulating the commissions from the principle of accountability. Many of our recommendations seek to improve the transparency and accountability of the commissions by raising their public standing while maintaining their effectiveness and independence.
7. The report begins with a discussion of the role and experiences of the Committee in the 2002-2003 round of electoral boundaries redistribution. We then provide commentary on the Committee's role and the role of Members of Parliament in this process. The report follows the process of redistribution itself, discussing the following topics: the criteria for deciding a riding boundary; the role and composition of the boundaries commissions; public hearings and appeals; and the role of Elections Canada. At the end we provide a general overview of the path we would envision a revised process taking. Recommendations are to be found at the end of each section.

A. THE ROLE OF THE PARLIAMENTARY COMMITTEE

8. In the 2002-2003 round of electoral redistribution, the Standing Committee on Procedure and House Affairs created the Subcommittee on Electoral Boundaries Readjustment to consider objections filed by Members of Parliament regarding the reports of the electoral boundaries commissions. The Subcommittee was composed of one member from each party, plus the Chair. The Subcommittee had, at various times in its existence, two Members from Quebec, two Members from Ontario, one Member from Manitoba, one Member from Nova Scotia, and one Member from New Brunswick.
9. Over the course of its work, the Subcommittee considered 85 objections and issued substantive reports for seven provinces. The bulk of this work was done in the 30 sitting days between April 11 and June 20. During this time Members had to fulfill their regular committee and other duties in what was an extraordinarily busy legislative period. The time, effort and commitment that members of the Subcommittee put into completing this task in a non-partisan, all-party effort was considerable.

1. The Benefits of the Committee's and Subcommittee's Role in the Process

10. Although the Committee's reports carry only the power of recommendation, in contentious and crucial cases it was able to signal to the boundaries commissions when it felt serious issues were being overlooked. The advisory role, when well performed, is a powerful, persuasive and welcome one. It is the electoral and representational experience of Members of Parliament that is vital to understanding the nature of representation.
11. We also emphasize the role of the Committee (through the work of the Subcommittee) to provide public debate with a *national* view. Through a national lens, we were able to see the strengths and weaknesses across the whole system. We could see and compare repetitions of circumstances across all the regions of Canada. We were also able to see how the decisions and character of each commission exposed ambiguities and irregularities in the legislation. Examples of variations from commission to commission included: conventions for naming constituencies; differences in consideration and interpretation of communities of interest and identity – including, in the case of Alberta, an implied challenge to the legislation and its mandate as laid out in the Act, and, in the case of Quebec, a so-called "tradition" of three different regions

in the province; differences in approaching a variance from the quotient; and differences in starting positions and methodology.

12. The Committee believes that both of these roles are important and should be maintained. A concluding report after each round of redistribution, from the relevant parliamentary committee, is invaluable. The engagement and development of Parliamentarians' knowledge and expertise in the process is important, for it will be Parliament that ultimately must enact changes to improve electoral boundaries readjustment.

2. The Limits of the Committee's and Subcommittee's Role

13. The parliamentary committee involved in reviewing redistribution decisions is *not* a substitute boundaries commission or a rival redistribution body. Parliamentary committees cannot replace the resources and expertise available to and developed by the boundaries commissions, nor would it want to. Its role is to hear, observe, and comment, not to substitute. It should be understood by the commissions, MPs, and other interested parties, that while a committee or subcommittee can identify issues that need addressing, it does not have the time, resources or ability to provide full and minutely detailed solutions. There is no alternative to Parliamentarians' appearing before and making representations to the commissions themselves.
14. In returning an objection to a commission, the Committee's role was to provide broad goals or outlines and details based on Parliamentarians' knowledge and experience, not necessarily detailed maps and demographic breakdowns. Commissions, too, must understand the role of the Committee as one designed to comment and offer practical advice, assistance, and correctives based on the insights gained from serving a riding and representing it in Parliament. Whereas the commissioners sought to address the individual voter, the parliamentary side of this process sought to address the needs of the constituency itself.

3. The Role of the Individual Member

15. Individual Members of Parliament need to realize their role in the process. It is up to individual Members to ensure they have the relevant information on electoral redistribution. Members should attend public hearings, or have representatives attend in their stead if they are unavailable. Members should make representations to the boundaries commissions, detailing whether or not they favour the proposed redistribution for what reasons and suggesting alternatives, if appropriate. The experience and resources a Member of Parliament brings when making a representation to a commission hearing are significant.
16. The Committee notes that, on occasion, this is a delicate issue for a Member of Parliament. To object to the inclusion of a certain area in one's riding can be perceived as politically difficult, regardless of the impartiality of one's reasons. Such an intervention can appear to be a public rejection of constituents, or of one's ability or willingness to represent them. Nonetheless, in order to properly serve the riding and its constituents the commissions must have the best available information. It is possible to phrase comments on the basis of constituency experience, such as the difficulties in travel, the requirement for resources, and an understanding of community linkages.
17. Commissions also need to realize that silence by a Member at any stage in the process does not necessarily indicate approval or disinterest. Drawing an inference from that silence to form decisions may lead to errors of understanding. A Member may remain silent for a variety of reasons – for example, because he or she is a member of the committee responsible for making recommendations on the objections; or a Member may be caught in a multiple-riding readjustment proposal (or objection) where more directly interested Members are taking the lead.

B. THE ROLE OF THE FEDERAL ELECTORAL BOUNDARIES COMMISSIONS

18. The federal electoral boundaries commissions are fully independent bodies. They are intended to be independent from Elections Canada and from the political process. The Committee recognizes the necessity of insulating the commissions from political or other interference when drawing electoral districts, and cautions that no changes should be made which could open the door for such interference in the commissions' business. Nor should anything inadvertently invite the appearance of interference in the commissions' affairs. Certain issues, however, have come to our attention during the 2002-2003 round of boundaries redistribution.

1. Uniformity and Consistency Between Commissions

19. The Subcommittee noticed considerable divergence in the way the commissions approached their work. First, the commissions were inconsistent in their interpretation and application of their mandate. Some commissions were more vigilant in attempting to achieve parity with the quotient than others. The Manitoba commission, for example, aimed to achieve a variance of no greater than $\pm 5\%$. The Ontario commission chose to handle the issue of northern ridings through the creation of KENORA with a variance of almost -44%. By contrast, the Quebec commission chose to readjust MANICOUAGAN and the Gaspé in a manner that created a cascade of readjustments down the entire St. Lawrence coastline. The Ontario and Quebec commissions paid close attention to recent municipal realignments, where possible, in coming to decisions. The Alberta commission took what we can only in charity call a far more baffling approach by deciding that Calgary and Edmonton should have equal numerical representation in the House of Commons. These inconsistencies were the cause of much complaint, resulting as they did from idiosyncratic applications of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* by each commission. They also led to differing decisions for Canadians based on where they live, which, in our opinion, does not meet the intent of the Act to provide a reasonable equality of the vote and effective representation.
20. We believe that many of these inconsistencies arose from an absence of clarity on the criteria contained in the Act, and of set instructions on how to proceed. In his testimony to the Subcommittee, the Chief Electoral Officer, Mr. Jean-Pierre Kingsley, noted that Elections Canada provides the commissions resources and offers a briefing session for commissioners at the beginning of the process. Elections Canada, however, offers no instructions or interpretation other than as set out in the statute. The commissions are the bodies responsible in the Act for discerning the nature of their work.
21. There is much to be said for allowing for the independence and flexibility of each commission. As we note elsewhere, local criteria are important in judging what constitutes a well drawn constituency. Some redistribution challenges are chronic and have no easy solution, such as those in New Brunswick. Independence and inflexibility, however, do not go hand in hand. We cite here in particular the Alberta commission, which interpreted its mandate in a manner that implicitly challenges the community and historical constituency clauses of the Act. The parts of its mandate it did not agree with, it ignored in application. Furthermore, from testimony to us, and from our reading of its reports, we conclude that as well as departing radically from the more pragmatic approaches of the other commissions, it was consistently insensitive to those who asked it to reconsider, and used a dismissive tone that could only affront.

Recommendation 1

The Committee recommends that:

Section 18 of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* be amended so that upon the formation of each electoral boundaries commission Elections Canada provides each commission with:

- a. **Standardized instructions, bibliographic references and other materials containing detailed discussion and relevant case histories for identifying and adjudicating communities of interest, identity and historical patterns of the province’s constituencies;**
- b. **The basic criteria required for reporting decisions, and a standardized report format; and**
- c. **Suitable criteria for the application of names to an electoral district.**

2. Criteria for Establishing Electoral Districts: Where to Start?

23. The *Electoral Boundaries Readjustment Act* is detailed on the process of redistribution, but is brief on the criteria. According to section 15 of the Act, an electoral district is to be drawn so that a constituency’s population corresponds as close as is “reasonably” possible to the provincial quotient. In doing so the commission *shall* “consider community of interest or community of identity in or the historical pattern of an electoral district.” The district shall be of manageable size in sparsely populated, rural or northern regions. The Act provides that the divergence is not to exceed $\pm 25\%$ of the provincial quotient. In extraordinary circumstances, however, the commission may diverge even further from the quotient.
24. To us, the Act, with its qualification of “reasonable,” is an invitation for pragmatism, not inflexibility. A province, and its communities, are not to be treated as *tabulae rasae*. They have specific histories and community issues. Historical patterns seem to be most egregiously aggrieved by redistribution: while acknowledging rights- and group-based communities, the commissions must also pay attention to what constitute natural, historic constituencies. The starting premise for redistribution should be continuity, not change, and we think this needs to be better reflected in the wording of the statute and reiterated in any information provided to the boundaries commissions.
25. Mr. Peter Adams, an M.P. from Ontario, suggested to the Subcommittee that instead of starting at a set geographical point (as appears to have been done in Ontario and Quebec), commissions should start by identifying those natural urban and rural constituencies that retain their historic pattern – or display continuity through stable populations – wherever they may be geographically located in a province. The Hon. Maria Minna, P.C., an Ontario M.P., reiterated this suggestion in her comments at the round-table meeting. After such ridings are identified, the commissions can use these as nodes, from which one can spread out to make up the other ridings from what is left in between. We felt this approach would also better handle awkward community questions around the new and rapidly growing suburban ridings such as Halton in Ontario, or those around Edmonton and Calgary.
26. This method would accord well with a starting premise that favours continuity over change. The Act should be clear that existing electoral boundaries should be respected, unless there are reasons for change. Commissions do not need to re-draw the electoral map in order to justify their existence, and change for the sake of change should be discouraged. In provinces or regions of relatively stable population, there should not be significant changes. While we recognize that there will inevitably be ripple effects, redistribution should focus on areas of population growth or decline.

Recommendation 2

The Committee recommends that:

Section 15 of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* be amended to add language that clearly prefers continuity of ridings and of riding patterns over change, in order to best preserve the historical continuity of representation in a province.

26. Professor Andrew Sancton, a member of the Ontario electoral boundaries commission, indicated that there are difficulties in initially identifying a “natural constituency” in the overall context of a province. If it turns out that ridings initially identified as “natural” prove less natural than those around them, it may prove difficult to revisit the decision, especially after public hearings. Furthermore, this may end up a self-fulfilling proposition: ridings identified as natural may become entrenched.
27. Nonetheless, the Committee believes these suggestions are worth exploring. Many of the awkward decisions brought to our attention were the result of a ripple effect from a decision made several ridings over. The domino effect of boundary decisions, once set in motion, is difficult to reverse. Any change in the process with potential to drastically reduce the impact or the number of objections should be tried.

3. Community

28. There is a need placed on everyone involved in the redistribution process to better discuss and understand the meaning of community as defined in the Act. Submissions and objections to the commissions’ report were sometimes quite sloppy or ill defined as to what comprised a community of interest or a community of identity. The commissions themselves seemed to lean heavily toward restricting the use of communities of interest despite the explicit language in the Act to consider these criteria.
29. Our system is intended to represent constituencies, not individuals. The most-used defence of the constituency-based Westminster system is the local and community representation the local Member of Parliament affords. And while constituencies are electoral constructs, they are also human institutions. Like all human institutions, they take on value and identity for those who belong to them. There needs to be sensitivity to this – and clearer direction in the statute – when apportioning voters between ridings.
30. This being said, we realize a community can be difficult to define; this difficulty is compounded when placed alongside the imperative to best meet the provincial quotient. For this reason, we believe the commissions should be provided standardized materials in order to promote the fullest and most consistent understanding of how this criterion has been applied. Application must be up to the commissions, but the base of knowledge should be the same for all.
31. As it now stands, the *Electoral Boundaries Readjustment Act* itself provides no information or guidance on a number of factors by which community representation is assessed and riding boundaries are drawn. This resulted in such anomalies as a First Nation reserve which was divided into two different constituencies.
32. Some commission decisions appeared to deny local geography by leaving small pockets of people isolated from their riding by major highways, railway tracks, industrial developments or natural barriers such as mountains, rivers, ravines, hundreds of kilometres of Canadian Shield and boreal forest. Sometimes newly drawn districts simply ignore local roads, as occurred in some ridings – a defiance of logic that Mr. Ken Epp, an M.P. from Alberta, noted that in some cases would require a Member of Parliament to spend more time in the car than with constituents. Professor Sancton outlined for the Subcommittee the careful attention the Ontario Electoral Boundaries Commission paid to road networks. All commissions should be urged to pay close attention to the topography and transportation routes.
33. Effective representation is the primary concern of a Member of Parliament. Commissions should be informed of the full duties of a Member of Parliament and the demands made and services provided in constituencies. Many Members’ objections cited their need to maintain links with and between civic groups, government offices, provincial and municipal counterparts, to name but a few. A change in boundaries can drastically affect many informal policy and agency networks that are crucial to constituents’ needs.

Recommendation 3

The Committee recommends that:

The *Electoral Boundaries Readjustment Act* be amended to provide:

- a. **A clear definition of the terms “community of interest” and “community of identity”;** and
- b. **More information or guidance by which community representation is assessed.**

Recommendation 4

The Committee recommends that:

All electoral boundaries commissions be provided with the following:

- c. **Various strategies for identifying natural starting points from which to start redistribution;**
- d. **Examples of expert advice to be sought, which shall include, but not be limited to, municipal planners and provincial statistical and demographic officers or bodies;**
- e. **Standardized materials to promote the fullest and most consistent understanding of how the criterion of community (as defined by the Act) has been applied;**
- f. **A list of factors important to the provision of effective representation of a community by a Member of Parliament; and**
- g. **A full description of the duties of a Member of Parliament in order to understand the drastic effect of a boundary change on a constituency’s needs.**

Recommendation 5

The Committee recommends that:

Electoral boundaries commissions pay close attention to topography and transportation routes.

4. The Provincial Quotient

35. What is a reasonable variance from the quotient? The commissions differed greatly on what variance they would tolerate. It was also apparent from Members’ comments and from other sources that many representations to the commissions took the maximum allowable quotient as an invitation to protest against reasonable and necessary changes to riding boundaries.
36. It has been suggested that there could be a differential quotient for certain regions or provinces. For instance, it appears from our experience that Ontario, with its 106 constituencies, is too large and too diverse for a one-size-fits-all quotient. The south is expanding rapidly, while the northern and the large, relatively densely populated rural ridings of eastern and southwestern Ontario do not fit any one standard of rural riding. Ridings such as MIDDLESEX-KENT-LAMBTON are rural and large in both size *and* population. In the Golden Horseshoe around Lake Ontario, several Members warned us that the changes would be outpaced by the time the new constituencies appear. That Ontario now has the controversial exception of a

riding in northern Ontario that diverges 740% from the provincial quotient speaks eloquently to the problem.

37. One way to handle this issue nationally would be to entrench certain ridings – such as KENORA-RAINY RIVER, MANICOUAGAN, LABRADOR, SKEENA-BULKLEY VALLEY and CHURCHILL – in the legislation. This would remove these specific ridings or regions from the mix and allow the commissions to achieve closer variances across the remaining ridings. Alternatively, northern regions such as northern Ontario, could be designated a specific number of ridings. There is, of course, a long-term possibility that entrenched ridings become too depopulated over time. Any entrenchments should be made reviewable before or after each redistribution process. These changes would be a recognition of the very particular representational challenges in remote and very sparsely populated regions of the country.
38. It should be noted that any solution would adversely effect the principle of one-person, one-vote, and enhance the electoral weight of remote parts of the country at the expense of more densely populated areas. At the same time, this would potentially reduce the cascade of other inequalities that occur in attempting to accommodate these ridings. Differences of representation already exist between regions across the country. This underlines the need for a full and honest debate on this issue in order to have fair and effective representation for all Canadians.

Recommendation 6

The Committee recommends that:

The disparities between sparsely populated ridings and dense urban ones be accommodated under section 14 of the Act, through:

- a. **According specific, remote and sparsely populated ridings special status entrenched in legislation, and that that status be reviewed for renewal after each census count;**

and/or
- b. **Providing a different quotient for northern and southern Ontario, Quebec and British Columbia to account for the unique size and circumstances of these provinces.**

Recommendation 7

Furthermore, the Committee also recommends that if the issue of readily identifiable sparsely populated rural or remote ridings is handled through one of the mechanisms above, consideration should be given to reducing the normal variance from the provincial quotient, as outlined in section 15(2) of the *Electoral Boundaries Readjustment Act*, for urban constituencies – perhaps to $\pm 15\%$.

38. There are also non-legislative solutions to relieve the pressures on MPs in ridings that present significant representation problems. One could, for example, look at the resources available for Members who represent such ridings, which is the subject of a separate report by the Committee. There may also be technological or other means to improve an MP's ability to work effectively between the riding office and the parliamentary office. None of these methods would address the underlying problem of how the riding had been drawn.

5. Future Growth

39. Anticipated growth is a difficult factor in redistribution. Statisticians can usually predict general patterns of growth, but not specific ones. Nonetheless, in some regions, notably southern Ontario, the Edmonton-

Calgary axis and the southern mainland of British Columbia, rapid growth is the engine that drives redistribution. Several Members noted that the 2002-2003 redistribution would be outdated by the time the riding boundaries were implemented. We believe growth trends must be taken into account.

40. One way to do this might be as part of the commissions' approach, not through legislation. Commissions should receive, as part of their initial briefing, advice to consider short-term growth trends. It might be useful to suggest discussions with municipal planners as a relevant source of information on where anticipated community growth might occur. Planners also have to deal with anticipated markers for identifying the centres of future communities, such as new schools, churches, public service structures, etc.
41. The Committee also considered whether boundary readjustments every five years rather than readjustments every ten years, might be better. One option would be to allow for readjustments to be made after every five-year census in areas where significant population change had occurred. There are advantages and disadvantages to more frequent redistributions, but this option requires further study and discussion. Mr. Ted White, an M.P. from British Columbia, expressed his concern that the decennial readjustment would leave rapidly growing parts of the country short on representation and asked the Committee to consider if there were other appropriate sources of population information that might be substituted for the census data.
42. Mr. Kingsley noted that a full redistribution every five years could reduce some of the tensions regarding community affiliation, as well as pressures on individual MPs to treat a riding as unchanging. Under such a regime, a Member of Parliament could be representing a new riding every election. We are not completely confident about such a prospect; people seek continuity, stability, predictability and a sense of belonging, particularly in their relationship with Parliament and their dealing with government services. We note that Bill C-69, introduced in 1995, made provision for a redistribution to be conducted after each quinquennial census only if population change was of a certain magnitude.

Recommendation 8

The Committee recommends that:

Section 15(1)(b) of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* be amended to include future growth as a criterion for consideration, in order to effect a better and more lasting representation.

6. Constituency Names

44. The *Electoral Boundaries Readjustment Act* says nothing about choosing the name of an electoral district. The Committee realizes that the Geographical Names Board of Canada developed toponymic guidelines for electoral districts, and that some commissions followed these guidelines. While useful, however, these guidelines were not originally designed for constituencies, but for geographic naming. Other criteria need to be considered.
45. When thinking of riding names, it would be useful for commissioners to bear in mind that these names have to be called out in the House on a regular basis, as well as printed and reproduced in a variety of places and manners (such as broadcasts of the House of Commons), some of which have an attendant cost to the public purse. Names also form identities for these communities; and communities, like people, take their identities and names to heart. As more than one MP explained to our committee, the constantly changing boundaries makes it difficult for people to feel attached to a riding and changing names on top of that makes it even more of a challenge.
46. As a final point, as the commissions themselves recognized, if a riding name remains unchanged despite an objection, a Member can always use the option of a private Member's bill to change the name of the riding. It seems pointless to us for House business to be needlessly taken up with name changes from the

commissions. Changes after the fact also lead to additional costs and work for Elections Canada. Therefore, we would alter the commissions' power in the case of riding names: when the responsible parliamentary committee unanimously supports an objection on a name change, the recommendation of that committee should be binding on the commission.

Recommendation 9

The Committee recommends that:

Section 23 of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* be changed so that in the case of an objection to a proposed electoral district name, and where there is a unanimous recommendation of the relevant committee of the House that considers the objection, that the electoral boundaries commission shall follow the recommendation of the committee. This would simplify the business of the House of Commons and the Senate, which has already expressed dissatisfaction with private Members' bills to change riding names.

7. Report Formats

47. The Committee realizes that local variations are important in weighing the criteria by which boundaries are drawn. We are not urging a cookie-cutter approach for each commission to take to redistribution. As should be evident from the tone of this report our concerns are exactly the opposite – that mathematical models not unnecessarily disrupt people and communities for the sake of rationalistic number counting.
48. The process brought home that parishes and counties in Nova Scotia and New Brunswick are more significant to people's identities than they are in other parts of the country. In British Columbia, distance is less important than whether one can cross a mountain pass in winter. A rural riding with many small communities does not pose the same challenges as a large, northern, remote riding with a few scattered communities. Urban-rural differences were not significant in Saskatchewan, and were in fact dismissed by the public when the initial proposal was issued. In other provinces, urban-rural differences were very important. For these reasons, our previous observation on the lack of uniformity is on the need for better reporting of decisions.
49. The format of the reports varied greatly from commission to commission, making it sometimes difficult for the Subcommittee to glean the commissions' thoughts or to understand the rationale of their decisions. Some commission reports contained far greater explanation of how they went about their business while others were terse on the subject. Given the diversity in the commissions' approach to their work, inconsistent reporting was an added frustration.
50. There is utility in requiring basic information in a uniform manner. We note, for example, there was disagreement between the Subcommittee and the Nova Scotia Commission on the relevance of provincial electoral boundaries as a criterion for discerning communities of interest. In testimony to the Subcommittee, Dr. James Bickerton, a member of the Nova Scotia Commission, explained the number and pattern of Nova Scotia's provincial boundaries, which clarified for the subcommittee why that criterion was used.
51. Our general experience, however, was that within and between reports there was haphazard reporting of the details by which decisions were made, sometimes leaving those whose job it is to review the decisions at a loss as to why or how some decisions were made; save, of course, that there was a mathematical imperative to meet a quotient. These inconsistencies are no means by which to pronounce judgements on a matter many communities consider vital to who they are, and to how they relate to each other, to their government, to important services, and to their country.

Recommendation 10

The Committee recommends that:

The reporting format of electoral boundaries commissions should be standardized and include the rationale for decisions and an explanation on how the commissions carried out their work.

C. THE COMPOSITION OF ELECTORAL BOUNDARIES COMMISSIONS

51. There were several occurrences that drew attention to the composition of the electoral boundaries commissions themselves. The first and most serious issue was public accusations of political bias levelled against some commissioners. In our opinion, the root cause of such accusations is a selection procedure that is not sufficiently transparent. The chief commissioner is a judge chosen by the chief justice of each province. The other commissioners are appointed by the Speaker of the House of Commons.
52. Appointing commissioners without a transparent procedure leaves the door open to criticize commission decisions on the basis of political bias, however unjustified that accusation may be. The Committee feels that the selection of the commissioners must be a more open and transparent process in order to insulate commission decisions from accusations of political bias.
53. We were provided three suggestions as to how to improve the appointment of commissioners:
 - Once the commissioners have been nominated, their names could be tabled in the House of Commons, where there would be a reasonable period in which any Member or other persons could file an objection with the Speaker;
 - There could be language added to the statute requiring the Speaker to seek the advice of all recognized parties in the House on the proposed commissioners; or
 - Commissioners could be selected through a qualified list, from which Elections Canada would make the final appointment.

We note that this Committee, in its 51st Report in November 1994, regarding the bill that became Bill C-69, made the following proposal:

The boundaries would be established by electoral boundary commissions consisting of three persons. The chair of each commission would be appointed by the chief justice of the province, as at present. The other two members would continue to be appointed by the Speaker of the House of Commons. It is important, however, that the process be opened up. Our bill provides for the Speaker to publicize the upcoming appointments, and to solicit applications from people who would be interested in serving on such commissions. The Speaker would review such applications, perhaps interview some applicants, and could seek other applicants. The Speaker would also be expected to consult widely before making any appointments.

54. The Committee is also concerned about the regional representativeness and expertise on the commissions. Several boundary proposals appear to have been based on a poor understanding of local realities. We cite, for example, the final proposals for CHURCHILL, in Manitoba, and for YORK CENTRE and BEACHES-RIVERDALE in Ontario. To their credit, the commissions involved acknowledged their error and made changes following the Committee's reports. This did not happen in other cases.

55. We are curious as to what constitutes a pool of qualified candidates for a commissioner. The current commissions were a mix of academics, lawyers and judges. In our opinion, the weighting of an academic and legalistic approach to redistribution in the Act is reinforced in selecting only commissioners whose professional expertise leads them to an abstract, individual rights-based, mathematical approach to the quotient and the voter. In our opinion, decisions involving community representation could be well served by ensuring that persons with considerable and prominent experience in community service augment a commission's expertise.
56. We also wish to comment on the conduct of commissions. Some commissioners appeared to confuse independence with a lack of accountability. This perceived attitude came to us through reported public pronouncements at commission hearings, in the commission reports we received and – regrettably – in some instances via the media (although it should be noted that some MPs also resorted to unfortunate comments via the public media). We realize that commissioners face parochial and often contradictory criticisms, and that they need occasionally to respond publicly in order to defend the independence of their position and their judgement. Inflexibility, or standing on one's authority, however, is not the most appropriate response to all criticisms. We prefer readers look to those positive examples, when, sometimes in heated circumstances, commissions chose to accept difficult input and to craft different solutions.
57. It is an unreasonable expectation to be able to provide personality guidelines for commissioners. We note, however, that an overall goal of our recommendations throughout this report is to remove arbitrary or wilful decision-making from the process.

Recommendation 11

The Committee recommends that in order to create appropriate and consistent standards as the bases for decisions on electoral boundaries readjustment:

- a. **Section 6 of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* be amended so that:**
 - i. **Members of the electoral boundaries commissions are appointed by a more transparent process in order to insulate them from the appearance of political bias;**
 - ii. **The pool of commissioners is broadened to include people with substantial experience in community service; and**
 - iii. **The membership of commissions must reflect the regional diversity of the province; and**
- b. **Section 8 of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* be amended to require that the name of each proposed candidate commission member be tabled in the House and referred to the Committee, and that a reasonable period for objection be allowed.**

D. FROM HEARINGS TO FINAL PROPOSAL

58. From the Subcommittee's experience, an all-too-familiar pattern for an objection it received was as follows:
- The commission produced an initial proposal, to which only those who objected made representation to the Commission;
 - The commission produced a final proposal based on those objections and its hearings;

- The final proposal then upset others who had previously remained silent because they approved of the initial proposal. Often, this final proposal also presented readjustments that “came out of the blue” – the boundaries proposed did not reflect the public debate at all;
 - There was now no formal mechanism for appeal; and
 - The Subcommittee then heard from extremely upset Members – as well as pleas from frustrated non-Parliamentarians – who looked to it for redress. (Neither the Committee nor the Subcommittee had a mandate which enabled it to consider the objections of non-Parliamentarians, but this did not prevent many members of the public from sending in their pleas or thoughts.)
59. The Committee is of the opinion that this fundamental flaw needs to be addressed. There are several possibilities for ameliorating the process.

1. Multiple Proposals

60. One improvement would be to have multiple initial proposals. A commission could indicate a preferred proposal; but the provision of alternative plans may assist members of the public who wish to make submissions.

Recommendation 12

The Committee recommends that:

Section 19(3)(a) of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* be amended to provide that each electoral boundaries commission issue for public consideration no less than two different initial proposals for certain regions of the province.

2. Remove the Requirement for Prior Notification

62. Another possibility would be to modify the hearings. We heard from commissioners that they would have desired improved public input. Too often, there were no requests to make representations, or where there were requests, the turnout was poor. The commissioners noted that the requirement of prior written notice as laid out in section 19(5) of the Act was a barrier to public input.
63. It was suggested by Professor Sancton that section 19(5) be amended to allow people to speak at the public hearings without prior written notice. The Committee also understands that removing the written notice requirements would permit the commissions to travel to hold hearings in regions that have not formally requested a hearing. This could particularly benefit disparate, large, rural or remote ridings that might otherwise be bypassed under current procedures.

Recommendation 13

The Committee recommends that:

Section 19(5) of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* be amended to remove the requirement for prior written notification to be received by the commission secretary in order for a public representation to be heard by a commission at any sitting.

3. Shorten the Time From Announcement to Hearing

64. Another remedy for poor turnout might be to shorten the announcement stage. The required advertisement

of the initial proposal is to be at least 60 days in advance of the public hearing. The current 60-day period was designed in a time of slower communications and less connectivity than today. We note further that in the 2003 redistribution, notification occurred in the summer – timing which probably conspired to defeat even the best efforts to apprise the public and to fix the topic in their minds.

65. An announcement closer to the scheduled hearings, and possibly reiterated advertising as well, could generate greater turnout. A shorter announcement period would also advance the schedule, time which could be added for the review stages in the statute. The announcement, however, should be made with sufficient time for the public to prepare a proper presentation. The Committee's current inclination is to suggest a period of 30 days.

Recommendation 14

The Committee recommends that:

Section 19(2) of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* be amended to shorten the period required to announce public hearings from 60 days to 30 days.

63. We heard very little on the quality of the advertising itself. From testimony and Members' experiences, we can only indicate that some methods, such as flyer inserts in the newspapers, were far less effective than had been hoped. Other methods, such as information available through Elections Canada's website, appear to have exceeded expectations. The Committee notes that radio and television advertising might be costly, but effective.
64. Elections Canada has informed the Committee that it is undertaking a full review of the effectiveness of the various methods of public announcement used in the 2003 boundaries readjustment. We eagerly anticipate suggestions and recommendations from Elections Canada on improving this particular aspect of the process.

Recommendation 15

The Committee recommends that:

Elections Canada consider suggestions for multiple media communication strategies, including television and radio, and that consideration be given to a multiple announcement strategy and that this advice form the basis for any alterations to the legislation on advertising requirements.

4. Help the Public Make More Effective Representations

68. There is an obligation on those making a representation to make clear and solid arguments. Many representations to the commissions, and some objections filed by Members of Parliament, were sloppy or unclear on the criteria for drawing boundaries. There is an opportunity for Elections Canada to build on its existing public outreach programs and infrastructure. We feel that standardized guidelines on how to prepare a representation, alongside some background and interpretive materials, could vastly improve public representations and objections from Members of Parliament. It is also very important that the commissions hold public hearings in all parts of a province – including northern and remote regions.

Recommendation 16

The Committee recommends that:

- a. **Section 19 of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* be amended so that a public**

call for written submissions is requested by the commissions during their formulation of the initial proposal;

- b. Elections Canada develop and make available standardized materials and guidelines to assist the public in preparing more effective representation to the commissions; and**
- c. Commissions hold public hearings in all regions of a province.**

5. Add a Second Round of Public Consultations

- 68. Better hearings will hopefully reduce the number of substantive or poorly received changes in the final proposal, but will not remove them altogether. The way to fully address this issue is to have a second round of public consultations.
- 69. There are two logical options for another round of public consultations. The first option would be to hold consultations before the initial proposal is issued. This would have the advantage of running concurrently with the commissions' preparatory time without necessitating a formal change to the readjustment schedule. The disadvantage is the potential for a large number of pre-proposal suggestions stating why things should be left as they are.
- 70. Another option would be to have a second round of public consultations after the final proposal has been released. Where there are changes from the initial proposal, the affected intervenors should be notified of the changes and given the opportunity to make written submissions regarding the changes. The commission could then decide to hold public hearings. This would be a more direct and effective remedy to the current procedure, but comes at the cost of adding time. The Committee is concerned this additional step might drag out intractable disputes without any movement or resolution.

Recommendation 17

The Committee recommends that:

The *Electoral Boundaries Readjustment Act* be amended to require a second round of public consultations when there has been a change between the initial and the final proposals.

6. Add an Appeal Mechanism

- 72. There needs to be an appeal process. There was testimony to the Subcommittee by several Members on the apparent unwillingness of the commissions to accept public input at the hearings. Consequently, these Members were concerned that a second round of hearings would not necessarily achieve any required changes.
- 73. The Committee is aware that there is a substantial difference between changes desired and changes required. Strenuous and repeated objections to a decision do not necessarily mean that the decision is a poor one, the wrong one, or ill considered. Nor should some Members' frustrations over the inability to appeal or change a decision open the door to undermining the commissions' independence. Most tribunal systems in Canada have at least one avenue of appeal and the lack of an appeal process in the current procedure does not seem fair or wise.
- 74. New issues can arise during each redistribution round that may not belong within the commissions' purview. We would prefer to see an external and independent body provide an interpretation in such

circumstances. For example, it is not obvious to the Committee that in the cases of ST. ALBERT and ACADIE-BATHURST the statements and opinions of the Official Language Commissioner were outside of, or irrelevant to, the jurisdiction of the commissions, as the commissions claimed.

75. For these reasons, there needs to be some mechanism for appeal to a body separate from the commissions. The composition of the body and format of appeal was the matter of wide debate among Members, but the sense of the Committee is that the appeal mechanism should be at a national level, rather than a provincial one. It also needs to remain – as the commissions themselves are – completely insulated from outside interference. Careful consideration also needs to be given to how the timing of the appeal is fit into the overall process and to what criteria should allow an appeal to be made. Some consideration needs to be given as to who might sit on such a body.
76. Our suggestion is to have the following appeal mechanism: In cases where significant opposition has been registered, or where a commission has not deviated in substance from its initial proposal despite a mandatory second public review, *and* when a recommendation for change has been made by the relevant committee of the House, there would be the possibility of appeal to an independent body during a national appeal stage. This body would comprise three federal judges. It would have to be notified of an appeal and dispense with the appeal in a timely manner.

Recommendation 18

The Committee recommends that:

The *Electoral Boundaries Readjustment Act* be amended to provide for an appeal process before a Representation Order is drawn up, so that in cases where significant opposition has been registered, or where a commission has not deviated in substance from its initial proposal despite a mandatory second public review, *and* when a recommendation for change has been made by the relevant committee of the House, there would be the possibility of appeal to an independent body during a national appeal stage. This body would be composed of three federal judges. It would have to be notified of an appeal and dispense with the appeal in a timely manner.

7. Parliamentary Coordination

77. We found it challenging to meet the strict timetable laid out in the Act. Specific circumstances accentuated this challenge: for example, the point in the parliamentary calendar when each report arrived; the arrival of concurrent reports from provinces with many ridings; specific objections of great complexity; and a heavy legislative agenda in Parliament. When feasible, Elections Canada and the commissions should consider the parliamentary calendar. As a rule of thumb, the earlier in the parliamentary year a report arrives, the better. Also, the timely provision of relevant materials to the appropriate committee of Parliament as the process gets underway would allow better preparation ahead of time. Members and staff could then hear objections and prepare its reports more quickly and more efficiently.
78. We also note that there was a “production crunch” for both the Committee and the commissions at the end of the prescribed process. This was due to the large provinces reporting simultaneously, placing pressure on their capacity to adjudicate and prepare decisions. Therefore, if practicable, the initial timing of the constitution of each electoral boundaries commission could be looked at with an eye to the parliamentary calendar. Large provinces could perhaps be staggered – or encouraged by other means to coordinate releasing their reports – in order to prevent placing too much burden on the process all at once.
79. For its part, Committee work could start earlier. Perhaps the relevant subcommittee could be constituted when the commissions are constituted. Then committee staff could track and potentially establish a liaison with Elections Canada at the very beginning – even if just an informal liaison – so that they can do more

work ahead of time in order to be better prepared. Likewise, Members and their staff would have more time to inform themselves on the myriad of local complexities that can arise from this process.

80. The Committee and the Subcommittee did establish procedures to facilitate the rapid production and adoption of the reports. Motions were prepared and passed as necessary to allow more time, should the time allotted in the legislation not prove sufficient (there is provision for this in the *Electoral Boundaries Readjustment Act*).
81. We need to ensure that the Subcommittee's work is given priority. There are things we could consider that are achievable, including but not limited to:
 - Committee work could start earlier. Perhaps the Subcommittee could be constituted when the Commissions are constituted. Then Subcommittee staff could track and potentially establish a liaison with Elections Canada at the very beginning – even if just an informal liaison – so that they can do more work ahead of time in order to be better prepared. Likewise, Members and their staff would have more time to inform themselves on the myriad of local complexities that can arise from this process.
 - The parties and the party whips could collectively and individually provide measures to improve the efficiency of the Subcommittee's work.
 - Designated alternates for the Subcommittee, or for the other committee duties of Subcommittee members, could be appointed and assigned this work as priority.
 - The Subcommittee itself, while wishing to accommodate Members' schedules, needs to set a firm tone with individual Members who wish to appear before it.
 - Members of Parliament could be earlier and better informed of the purpose of the Act and how it operates. This includes, but is not restricted to, the role and powers of the Committee.
 - MPs should be reminded and encouraged to attend the commission public hearings, particularly to advocate when they are in favour of a proposal.
77. We note a change that could greatly improve the speed of the Committee's work and simplify the objection process for Members. The requirement for an objection to be supported with the signatures of 10 other Members should be removed. It serves no valid purpose and is a holdover from when the objection had to be filed as a motion in the House.

Recommendation 19

The Committee recommends that:

- i. **The role of the Committee under the *Electoral Boundaries Readjustment Act* be retained as currently outlined in the legislation; and**
- ii. **Section 22(2) of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* be amended to replace the requirement that objections be filed in the form of a motion and signed by no less than ten members of the House of Commons by a simplified procedure that requires only a written objection to be filed with the clerk of the relevant committee of the House of Commons.**

Furthermore, the Committee strongly suggests that for the next redistribution, Members of Parliament be more adequately informed of the purpose of the *Electoral Boundaries*

Readjustment Act and how it operates. This includes, but is not restricted to, the role and powers of the Committee.

78. The Committee – and, indeed, the House – owes a debt of gratitude to the members of the Subcommittee, who devoted a great deal of time and energy to this important task. In addition to our regular staff, an electoral geography technician from Elections Canada, who provided data from Elections Canada electoral boundaries databases and mapping, augmented the Subcommittee staff. The Committee wishes to thank Elections Canada for this assistance, which was of great use.

8. Shorten the Implementation Period

84. The sum of the discussion above suggests that the process of arriving at new electoral boundaries may require a couple more stages and perhaps a little more time. We are confident that the length of the overall process can be maintained by shortening the period between the Representation Order and the date when the new boundaries come into effect. With current technology and resources, Elections Canada should be able to implement the changes within six months of a Representation Order.

Recommendation 20

The Committee recommends that:

Section 25 of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* be amended to provide that the Representation Order is effective on the first dissolution of Parliament that occurs at least 180 days after the day on which the proclamation was issued.

9. The Role of Elections Canada

84. From the discussion in this report, it is clear that the Committee is suggesting a greater and more activist role for Elections Canada. Our suggestions throughout this report reflect our opinion that there is scope for Elections Canada to better assist the public, the commissions and the House of Commons to fulfill their respective roles in electoral boundaries readjustment without interfering in the independence or neutrality of the commissions. To reiterate a couple of examples: the provision of templates for commission reports and public representations, and the provision of interpretative materials for commissions and for the general public.
85. Elections Canada could also build on its public communications programs to specifically target areas that it has reason to believe will have contentious redistributions. Public education programs could inform the constituents of the reasons and process for electoral riding redistribution, as well as on such issues as defining communities of interest and identity.

Recommendation 21

The Committee recommends that:

- a. In order to better effect coordination between the commissions, Elections Canada and the House, a Subcommittee on Electoral Boundaries Readjustment of the Standing Committee on Procedure and House Affairs (or the appropriate standing committee of the House) be constituted at the same time as the federal electoral boundaries commissions; and**

- b. Elections Canada present to the relevant committee of the House, in a timely fashion, a copy of all documents or information provided to the commissions or the public. The relevant committee of the House should also receive from Elections Canada, in a timely fashion, the transcripts of the public hearings and the decisions made under the appeal mechanism. This would ensure Members have the same bases for decisions as was available to the commissions.**

E. PARLIAMENTARY STAGE

86. The Committee realizes that the corporate memory of the committee is likely to dissipate by the time of the next redistribution. We, therefore, provide this information to assist future committees responsible for boundaries readjustment.
87. The Subcommittee is not a permanent standing committee, so it suffered from having to fit into the regular parliamentary calendar and committee schedules. Thirty sitting days to hold hearings and produce a report proved difficult to respect once other parliamentary business, as well as parliamentary breaks, were taken into account.
88. This was particularly so for the large provinces of Quebec and Ontario, both of which reported at essentially the same time; requiring the Committee to hear 60 some objections in 30 sitting days. Many objections were extremely complicated and interwoven with other objections. Many were bound up with constituencies for which there was no objection and which therefore necessitated further consultation with yet more MPs; all this while also writing and considering the reports for those provinces for which the hearings had been completed.

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

89. Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the Government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings ([Meeting No. 13](#)) is tabled.

Respectfully submitted,
Peter Adams, M.P.
Chair



CHAMBRE DES COMMUNES
OTTAWA, CANADA

37^e Législature, 3^e Session

Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a l'honneur de présenter son

SEIZIÈME RAPPORT

1. Conformément au sous-alinéa 108(3)(a)(vi) du Règlement, le Comité a examiné des questions concernant la délimitation des circonscriptions électorales.
2. Le présent rapport se fonde sur la grande expérience des membres du Sous-comité de la révision des limites des circonscriptions électorales, chargé par le Comité d'étudier l'objet des oppositions faites par les députés aux rapports des commissions de délimitation des circonscriptions électorales établies par suite du recensement de 2001. Les membres du Sous-comité se sont réunis 24 fois en quatre mois pour étudier 85 oppositions. Sept rapports ont été déposés par le Comité. Le Comité estimait très important de recommander des modifications législatives et de ne pas clore cet exercice sans présenter des observations visant à améliorer le processus de remaniement et nous espérons que ces observations et propositions seront prises sérieusement en considération et que les recommandations seront mises en application avant la tenue du prochain recensement décennal, en 2011.
3. En préparant le présent rapport, le Comité a examiné les oppositions et les témoignages présentés au Sous-comité autant que les rapports des commissions concernant ces oppositions. En outre, le Sous-comité a tenu, le 6 octobre 2003, une réunion portant sur le processus à laquelle ont participé le directeur général des élections du Canada, M. Jean-Pierre Kingsley, ainsi que trois anciens membres des commissions de délimitation des circonscriptions électorales. Le même jour, il a aussi organisé une table ronde à laquelle étaient conviés tous les députés. Le Sous-comité a également tiré profit des travaux du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre qui, en 1994-1995, avait examiné la question du remaniement et déposé un projet de loi qui aurait modifié la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*. Ce projet de loi, le projet de loi C-69, Loi prévoyant l'établissement de commissions de délimitation des circonscriptions électorales, a malheureusement expiré au cours de son étude par le Sénat. Le Comité désire souligner l'apport de tous les députés qui ont participé au processus, de même que la coopération et le travail acharné de M. Kingsley et du personnel d'Élections Canada.

INTRODUCTION

4. Nous désirons féliciter les commissions de délimitation des circonscriptions électorales fédérales et Élections Canada d'avoir mené à bien une tâche difficile et souvent ingrate. Nous apprécions le service qu'elles ont rendu au public et reconnaissons les obstacles qu'elles ont surmontés. Nous notons qu'en s'acquittant d'un exercice de ce type, il n'est guère possible de contenter tout le monde. Les observations que nous présentons ci-après n'ont pas pour objet de saper de quelque manière que soit la légitimité du remaniement de 2003. Elles visent plutôt à souligner de manière constructive les points faibles et les points forts du processus actuel de remaniement à l'égard desquels on peut souhaiter des améliorations.
5. Deux grands thèmes sont abordés dans ce rapport. Le premier a trait à la tension qui existe entre l'égalité des voix et l'efficacité de la représentation. Le texte de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions*

électorales et la majorité des rapports des commissions font valoir le fait important que tous les Canadiens devraient disposer d'un vote ayant un poids égal. Les députés et les communautés qu'ils représentent ont tendance à accorder la même importance aux considérations collectives qu'aux intérêts individuels. On peut soutenir que l'instabilité des interprétations sur les mesures à prendre pour établir un équilibre adéquat entre ces deux ordres de considérations est à l'origine de la tension qui existe entre les commissions et le grand public, d'une part, et entre elles et les députés, d'autre part. C'est un problème important dont l'étude s'impose.

6. L'autre thème s'impose dans toutes les manifestations de la vie publique canadienne. Dans tous les aspects de leurs institutions publiques, les Canadiens exigent et devraient bénéficier de processus de transparence et d'une reddition de comptes. Le processus de révision des circonscriptions électorales fédérales ne devrait pas échapper à ces normes. Notre sentiment est qu'en même temps qu'elle mettait les commissions à l'abri de toute interférence politique – pour des motifs valides et légitimes – la loi a erré lorsqu'elle les a également soustraites au principe de la reddition de comptes. Un grand nombre de nos recommandations tentent d'améliorer la transparence et l'obligation de rendre compte des commissions en rehaussant leur prestige tout en préservant leur efficacité et leur indépendance.
7. Le rapport commence par une discussion du rôle et des expériences du Comité dans l'exercice, en 2002 et 2003, du remaniement des circonscriptions électorales. Nous fournissons ensuite des observations sur notre rôle et celui des députés dans le processus. Ensuite, le rapport suit le processus de remaniement lui-même en abordant les sujets suivants : les critères de détermination des limites d'une circonscription, le rôle et la composition des commissions de délimitation, les audiences publiques et les appels ainsi que le rôle d'Élections Canada. À la fin du rapport, nous présentons un survol général de la voie qu'à notre avis une démarche de révision devrait emprunter. Les recommandations sont présentées à la fin de chaque section.

A. LE RÔLE DU COMITÉ PARLEMENTAIRE

8. Au cours du cycle de 2002-2003 du remaniement électoral, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a créé le Sous-comité de la révision des limites des circonscriptions électorales pour examiner les oppositions faites par les députés aux rapports des commissions de délimitation des circonscriptions électorales. Le Sous-comité était composé d'un député de chacun des partis et d'un président. Il comptait, au cours de son existence, deux députés du Québec, deux députés de l'Ontario, un député du Manitoba, un député de la Nouvelle-Écosse et un député du Nouveau-Brunswick.
9. Dans le cours de son travail, le Sous-comité a étudié 85 oppositions et fait paraître des rapports de fond pour sept provinces. Le gros de son travail a été effectué pendant 30 jours de séance, entre le 11 avril et le 20 juin. Au cours de cette période, ses membres devaient aussi s'acquitter de leurs tâches habituelles au sein d'autres comités et de leurs autres fonctions au cours de cette session législative extraordinairement chargée. Le temps, l'énergie et le dévouement que les membres du Sous-comité ont mis à accomplir cette tâche de manière non partisane et collégiale ont été considérables.

1. Les avantages du rôle que jouent le Comité et le Sous-comité dans le processus

10. Même si ses rapports n'ont que valeur de recommandation, le Sous-comité a pu, dans les cas litigieux et cruciaux, signaler aux commissions de délimitation des circonscriptions électorales qu'elles avaient fait abstraction de certaines questions graves. Le rôle consultatif, lorsqu'il est bien joué, est marquant, convaincant et bien accueilli. C'est l'expérience des députés en matière d'élection et de représentation qui est vitale lorsqu'il s'agit pour eux de saisir la nature de la représentation.
11. Nous voulons également souligner le rôle qui incombe au Comité (par l'entremise du Sous-comité) d'assurer un débat public de portée *nationale*. L'optique nationale nous a permis de constater ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas dans l'ensemble du système. Nous avons pu voir que certaines circonstances se répètent dans

toutes les régions du pays et les comparer. Nous avons constaté aussi de quelle façon les décisions et les caractéristiques propres à chaque commission faisaient ressortir les ambiguïtés et les irrégularités de la loi. Ce qui varie notamment d'une commission à l'autre, ce sont les conventions servant à nommer les circonscriptions, la manière d'étudier et d'interpréter la communauté d'intérêts et la spécificité – il y a même eu, en Alberta, une contestation implicite de la loi et du mandat de la commission tel qu'énoncé dans la loi, et, au Québec, une prétendue « tradition » de découper la province en trois régions; les façons divergentes d'interpréter une variance à partir du quotient, la position de départ et la méthodologie.

12. Le Comité estime que ces deux rôles sont importants et devraient être préservés. Si un comité parlementaire rédigeait un rapport après chaque cycle de remaniement, un tel rapport serait irremplaçable. Il est important que les parlementaires se prononcent et qu'ils développent leur expertise et leur connaissance du processus parce qu'en fin de compte, c'est le Parlement qui édicte les modifications visant à améliorer le remaniement des limites des circonscriptions électorales.

2. Les limites du rôle du Comité et du Sous-comité

13. Le comité parlementaire chargé d'étudier les décisions relatives au remaniement *ne prend pas la place* des commissions de délimitation des circonscriptions électorales et *ne leur fait pas concurrence* non plus. Un comité parlementaire ne saurait se substituer au personnel et à l'expertise dont disposent les commissions de délimitation, et aucun ne souhaite le faire. Son rôle consiste à écouter, observer et commenter, pas à substituer. Précisons à l'intention des commissions, des députés et des autres intéressés que même si un comité ou sous-comité est en mesure de définir les problèmes à régler, il n'aura pas le temps, les ressources ou la possibilité de les résoudre intégralement et avec la minutie requise. La comparution des parlementaires devant les commissions et les représentations qu'ils peuvent faire sont irremplaçables.
14. Lorsque le Comité renvoie une opposition à une commission, son rôle est de lui fournir des buts généraux et des pistes de solution de même que des renseignements découlant des connaissances et de l'expérience parlementaire – et non des cartes détaillées et des données démographiques ventilées. Les commissions doivent elles aussi comprendre que le rôle du Comité consiste à faire des observations, à prodiguer des conseils pratiques et à proposer de l'aide et des correctifs en s'inspirant de la lucidité acquise à servir une circonscription et à la représenter au Parlement. Alors que les commissaires s'intéressent aux électeurs individuels, le volet parlementaire du processus s'occupe plutôt des besoins de la circonscription.

3. Le rôle des députés

15. Les députés doivent reconnaître le rôle qu'ils jouent dans ce processus. Il leur appartient de s'assurer qu'ils disposent de l'information pertinente sur le remaniement électoral. Ils devraient assister aux audiences publiques ou, lorsque c'est impossible, s'y faire représenter. Chaque député devrait expliquer aux commissions de délimitation des circonscriptions électorales s'il favorise le remaniement proposé et pour quels motifs et suggérer au besoin des solutions de rechange. L'expérience et les ressources du député qui fait une représentation à une audience de la commission sont importantes.
16. Le Comité note qu'à l'occasion, il s'agit là d'une intervention délicate pour un député. Celui-ci peut juger politiquement difficile de s'opposer à l'inclusion d'un certain secteur dans une circonscription, même si ses motifs sont objectifs. Une telle intervention peut être perçue comme une manifestation publique d'ostracisme à l'endroit des électeurs et semer le doute sur la capacité ou la volonté du député de les représenter. Néanmoins, pour bien servir les circonscriptions et leurs commettants, les commissions doivent disposer de la meilleure information disponible. Les députés peuvent formuler leurs commentaires en se fondant sur leur expérience des circonscriptions; par exemple, les problèmes de déplacement, les exigences en matières de ressources et la sensibilité aux réseaux communautaire.

17. Les commissions doivent également comprendre que le silence d'un député à n'importe quel stade du processus ne signifie pas nécessairement qu'il approuve ou se désintéresse de la question. Le fait d'interpréter ce silence à l'appui d'une décision peut engendrer des erreurs de compréhension. Un député peut se taire pour divers motifs, par exemple parce qu'il est membre du comité chargé de faire des recommandations sur les oppositions; un député peut également être touché par une proposition de remaniement (ou une opposition) visant plusieurs circonscriptions dans laquelle d'autres députés, plus directement intéressés, ont pris l'initiative d'intervenir.

B. RÔLE DES COMMISSIONS DE DÉLIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES FÉDÉRALES

18. Les commissions de délimitation des circonscriptions électorales fédérales sont des organes complètement indépendants. Elles sont conçues pour être indépendantes d'Élections Canada et du processus politique. Le Comité reconnaît la nécessité de mettre les commissions à l'abri de toute influence politique ou autres lorsqu'il établit les circonscriptions électorales et il recommande avec insistance qu'on ne fasse aucun changement susceptible d'ouvrir la porte à une telle ingérence dans les affaires des commissions. Rien ne devrait en outre laisser croire erronément à l'apparence d'une telle ingérence dans les affaires des commissions. Certaines questions ont toutefois été portées à notre attention au cours du cycle de remaniement des circonscriptions électorales de 2002-2003.

1. Uniformité et homogénéité des approches des commissions

19. Le Sous-comité a constaté qu'il existait des divergences considérables dans la façon dont les commissions concevaient leur travail. Premièrement les commissions différaient par l'interprétation et l'application de leur mandat. Certaines commissions ont été plus vigilantes que d'autres dans leur tentative d'imposer la parité du quotient. La commission du Manitoba, par exemple, a tenté de limiter la variance à ± 5 p. 100. Celle de l'Ontario a choisi de régler la question des circonscriptions du Nord en créant la circonscription de KENORA avec un écart de presque -44 p. 100. Au contraire, la commission québécoise a décidé de régler la question des circonscriptions de MANICOUAGAN et de Gaspé d'une façon qui a entraîné une cascade de remaniements tout le long des côtes du Saint-Laurent. Les commissions de l'Ontario et du Québec ont accordé une attention particulière aux récentes fusions municipales, chaque fois qu'il était possible de le faire, avant de prendre leurs décisions. La commission de l'Alberta a adopté ce que nous appellerons par simple décence une stratégie impénétrable en décidant que Calgary et Edmonton auraient la même représentation numérique à la Chambre des communes. Ces incohérences ont engendré de nombreuses plaintes attribuables aux divergences des commissions à l'égard de l'exécution de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*. Elles ont également produit des décisions ayant pour les Canadiens des conséquences disparates selon leur lieu de résidence, ce qui, à notre avis, est contraire à l'objet de la loi, lequel consiste à garantir aux citoyens l'égalité des voix et une représentation efficace et raisonnable.
20. Nous estimons qu'un grand nombre de ces incohérences résultent du manque de clarté des critères que contient la loi, des moyens à prendre pour discerner ces critères et des directives sur la façon de procéder. Dans son témoignage devant le Sous-comité, le directeur général des élections, M. Jean-Pierre Kingsley, a fait remarquer qu'Élections Canada fournit leurs ressources aux commissions et organise une séance d'information à l'intention des commissaires au début du processus. Mais Élections Canada ne propose aucune directive ni interprétation autres que celles qui sont énoncées dans la loi. Les commissions sont les organes désignés dans la loi pour définir la nature du travail qui leur incombe.
21. Il reste beaucoup à dire pour rendre compte de l'indépendance et de la discrétion de chaque commission. Comme nous l'avons noté ailleurs, les critères locaux sont importants pour la définition de ce qui peut constituer une circonscription bien délimitée. Certains des problèmes de remaniement sont chroniques et sans solution facile, tels ceux du Nouveau-Brunswick. Mais indépendance et rigidité ne sont guère compatibles. Signalons ici en particulier la commission pour l'Alberta qui a interprété son mandat d'une façon qui remet

implicitement en question les dispositions de la loi relatives aux aspects communautaire et historique des circonscriptions. La commission a tout simplement évité d'appliquer les volets de son mandat auxquels elle ne souscrivait pas. En outre, en nous fondant sur les témoignages présentés et sur la lecture de son rapport, nous en sommes venus à la conclusion qu'en plus de s'éloigner radicalement des approches plus pragmatiques des autres commissions, cette commission s'est montrée, de manière persistante, imperméable à ceux qui l'ont invitée à reconsidérer son point de vue et elle a adopté un ton que l'on peut qualifier de polémique.

Recommandation 1

Le Comité recommande ce qui suit :
que l'article 18 de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* soit modifié afin que, lors de la formation de chaque commission de délimitation des circonscriptions électorales, Élections Canada lui fournisse :

- a. des instructions normalisées, des références bibliographiques et autres documents contenant des analyses détaillées et des cas-types pertinents pour déterminer et rendre une décision sur les communautés d'intérêt, l'identité et les tendances historiques des circonscriptions;**
- b. les critères de base requis pour les décisions relatives aux rapports et un format de rapport normalisé;**
- c. des critères adéquats pour l'attribution de noms à chaque circonscription.**

2. Critères pour l'établissement des circonscriptions électorales : par où commencer?

23. La *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* est détaillée sur la question du processus de remaniement, mais discrète sur les critères. Selon l'article 15 de cette loi, une circonscription électorale doit être établie de manière à ce que sa population s'approche autant qu'il est raisonnablement possible du quotient provincial. Ce faisant, la commission *doit* « tenir compte de la communauté d'intérêts, de la spécificité ou de l'historique de la circonscription électorale », et la circonscription doit avoir une taille administrable dans les régions rurales et nordiques faiblement peuplées. La loi prévoit que l'écart par rapport au quotient provincial ne doit pas excéder ± 25 p. 100. Dans des circonstances exceptionnelles, toutefois, la commission peut s'écarter davantage du quotient.
24. À nos yeux, la loi, lorsqu'elle utilise le terme « raisonnable », invite au pragmatisme et non à la rigidité. Une province et ses collectivités ne naissent pas de rien. Il faut tenir compte des événements historiques et des enjeux communautaires qui les ont modelées. C'est le remaniement qui semble compromettre de la façon la plus flagrante les fondements historiques : tout en reconnaissant les collectivités fondées sur les droits ou sur les groupes, les commissions doivent également faire attention à ce qui caractérise les circonscriptions naturelles ou historiques. Le principal critère du remaniement devrait être la continuité, pas le changement et nous estimons que cela devrait se refléter davantage dans la formulation de la loi et être réitéré dans toute information fournie aux commissions de délimitation.
25. M. Peter Adams, député de l'Ontario, dans son témoignage devant le Sous-comité, a précisé qu'au lieu de partir d'un point géographique défini (comme on semble l'avoir fait au Québec et en Ontario), les commissions devraient commencer par établir les circonscriptions naturelles, rurales et urbaines, qui gardent leur caractère historique (ou subsistent parce que leur population est relativement stable) où qu'elles se trouvent, géographiquement parlant, dans une province. L'honorable Maria Minna, c.p., députée ontarienne, a réitéré cette suggestion dans les observations qu'elle a présentées à la table ronde. Une fois ces circonscriptions délimitées, les commissions peuvent s'en servir comme nœuds et découper les autres circonscriptions dans le territoire restant. Cette méthode serait sans doute plus efficace pour régler les épineuses questions

communautaires se posant dans les nouvelles circonscriptions de banlieue en pleine croissance telles que Halton en Ontario ou celles qui entourent Edmonton et Calgary.

26. Cette méthode s'accommoderait bien d'une prémisse privilégiant la continuité au lieu du changement. La loi devrait stipuler sans ambiguïté que les limites des circonscriptions électorales actuelles devraient être respectées à moins qu'il n'existe des motifs de les modifier. Les commissions n'ont pas besoin, pour justifier leur existence, de redessiner la carte électorale, et il convient de décourager le changement pour le changement. Dans les provinces ou les régions dont les populations sont relativement stables, il ne devrait y avoir aucun changement important. Même si nous reconnaissons qu'il y aura nécessairement des retombées, le remaniement devrait se limiter surtout aux aires de croissance ou de déclin démographique.

Recommandation 2

Le Comité recommande ce qui suit :
que l'article 15 de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* soit modifié afin d'y ajouter la notion privilégiant la continuité des circonscriptions et des agencements de circonscriptions plutôt que leur modification et ce, afin de mieux préserver la continuité historique de la représentation dans les provinces.

26. Le professeur Andrew Sancton, un des membres de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales pour l'Ontario, laisse entendre que, dans le contexte général d'une province, il est difficile de commencer le processus par les circonscriptions considérées comme des « circonscriptions naturelles ». S'il advient que les circonscriptions qualifiées au départ de « naturelles » s'avèrent moins naturelles que les circonscriptions avoisinantes, il peut être difficile de revenir sur la décision, particulièrement après les audiences publiques. En outre, cela peut finir par devenir une proposition qui se réalise d'elle-même puisqu'il se peut que les circonscriptions dites naturelles peuvent devenir inchangeables.
27. Néanmoins, le Comité estime que ces suggestions valent la peine d'un examen. Un grand nombre des décisions malhabiles portées à notre attention sont le fait des retombées d'une décision prise à l'endroit d'une autre circonscription, relativement éloignée. Une fois enclenchée, la réaction en chaîne des décisions portant sur les limites des circonscriptions est difficile à inverser. Tout changement au processus pouvant réduire de façon marquée l'effet de cascade où le nombre d'oppositions devraient être mis à l'essai.

3. Communauté

28. Il faut absolument discuter de ce que signifie « communauté » au sens de la loi pour mieux comprendre. Les observations et oppositions présentées aux commissions définissaient parfois de façon grossière ou imprécise la communauté d'intérêts ou la spécificité. Les commissions elles-mêmes semblaient fortement enclines à limiter l'usage des intérêts communs alors que la loi prévoit pourtant explicitement la prise en compte de ces critères.
29. Notre système est censé représenter les circonscriptions, et non les individus. L'argument le plus souvent invoqué pour défendre le système de Westminster, uninominal majoritaire à un tour, c'est la représentation locale de la communauté que permet l'élection d'un député sur place. Par ailleurs, si les circonscriptions sont des constructions électorales, elles sont également des institutions humaines. Comme toutes les institutions humaines elles adhèrent aux valeurs et à la spécificité de ceux qui en font partie. Il faut, lorsqu'il s'agit de répartir les électeurs entre différentes circonscriptions, y être sensible et améliorer les directives fournies dans la loi.
30. Ceci étant dit, nous sommes conscients du fait qu'une communauté peut être difficile à définir; plus difficile encore lorsqu'il faut en outre se rapprocher autant que possible du quotient provincial. Pour ce motif, nous estimons que les commissions devraient recevoir de la documentation standardisée afin qu'elles puissent

inciter les gens à comprendre à fond et de manière uniforme les applications de ce critère. L'interprétation doit être du ressort des commissions, mais les fondements de la connaissance devraient être les mêmes pour tous.

31. Actuellement, la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* elle-même ne fournit pas d'informations ni d'orientations sur une foule de critères dont ceux qui servent, en dernière analyse, à évaluer la représentation communautaire et à tracer les limites des circonscriptions électorales. En conséquence, on trouve des anomalies telles que le partage d'une réserve autochtone en deux circonscriptions électorales.
32. Il s'est avéré que certaines décisions prises par les commissions n'ont pas tenu compte des contraintes géographiques locales. Ces commissions ont parfois laissé de petites poches ou îlots de personnes isolées de leur circonscription par des autoroutes, des voies de chemin de fer, des parcs industriels ou des barrières naturelles – des montagnes, des rivières, des ravins, ainsi que les centaines de kilomètres du Bouclier canadien et de la forêt boréale. Parfois, les circonscriptions récemment dessinées défient tout simplement la logique du réseau routier local – une aberration qui, selon M. Ken Epp, député d'Alberta, pourrait forcer un parlementaire à passer plus de temps dans sa voiture qu'avec les citoyens de sa circonscription. Le professeur Sancton a souligné, pour la gouverne du Sous-comité, l'attention particulière accordée par la Commission au réseau routier. Il faut rappeler aux commissions l'importance de la topographie et des voies de transport.
33. Une représentation efficace est au cœur des préoccupations de tout député. Les commissions devraient se tenir au courant de l'ensemble des obligations d'un député et de la gamme des demandes et des services émanant des circonscriptions. Parmi les motifs des oppositions présentées par un grand nombre de députés, on peut citer, notamment le besoin de maintenir des liens avec les groupements locaux et entre eux, les bureaux administratifs, les homologues provinciaux et municipaux. Un changement de limites peut avoir, en matière de politique et de représentation, une incidence considérable sur un grand nombre de réseaux non officiels qui peuvent s'avérer cruciaux si on veut répondre aux besoins des électeurs.

Recommandation 3

Le Comité recommande ce qui suit :

que la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* soit modifiée afin de fournir :

- a. **une définition claire des termes « communauté d'intérêts » et « spécificité »;**
- b. **plus d'informations ou d'orientations sur l'évaluation de la représentation communautaire.**

Recommandation 4

Le Comité recommande ce qui suit :

que soient fournis aux commissions de délimitation ce qui suit :

- c. **diverses stratégies pour déterminer les points de départ naturels à partir desquels il faut entreprendre le redécoupage des circonscriptions;**
- d. **des exemples de conseillers spécialisés devant être consultés, notamment des planificateurs municipaux ainsi que des fonctionnaires ou des organismes provinciaux œuvrant dans les domaines de la statistique ou de la démographie;**
- e. **une documentation standardisée afin de les inciter à comprendre à fond et de manière uniforme les applications du critère relatif à la communauté (tel que définie par la loi);**

- f. **une liste des facteurs importants qui permettent aux députés de représenter efficacement une communauté;**
- g. **une description de l'ensemble des obligations d'un député afin qu'elles puissent comprendre l'incidence considérable qu'un changement de limites peut avoir sur les besoins des électeurs.**

Recommandation 5

**Le Comité recommande ce qui suit :
que les commissions de délimitation tiennent compte des contraintes géographiques et des voies de transport.**

4. Le quotient provincial

35. Qu'est-ce qu'un écart raisonnable par rapport au quotient? Les commissions divergent considérablement quant à la variance qu'elles sont prêtes à tolérer. Il s'est également dégagé des observations des députés et d'autres sources qu'un grand nombre de représentations faites devant les commissions ont tenu le quotient maximal acceptable pour une invitation à s'opposer à une modification raisonnable et nécessaire des limites d'une circonscription.
36. Il a été suggéré de prévoir un quotient différentiel dans certaines régions ou provinces. Par exemple, il ressort de notre expérience que l'Ontario, avec ses 106 circonscriptions, est trop vaste et trop diversifiée pour s'accommoder d'un quotient unique. Le Sud se développe rapidement tandis que le Nord et la vaste zone rurale assez densément peuplée de l'est et du sud-ouest de l'Ontario ne correspondent à aucune définition de la circonscription de type rural. Des circonscriptions telles que MIDDLESEX-KENT-LAMBTON sont des circonscriptions rurales étendues *et* peuplées. Dans le « Golden Horseshoe », autour du lac Ontario, plusieurs députés nous ont avertis que tout remaniement serait dépassé avant même que les nouvelles circonscriptions ne soient connues. Le fait que l'Ontario se caractérise maintenant par une exception controversée, soit une circonscription du Nord de la province qui s'écarte de -40 p. 100 du quotient provincial, en dit long.
37. Pour résoudre autrement la question à l'échelle nationale, on pourrait inscrire dans la loi certaines circonscriptions, telles que celles de KENORA-RAINY RIVER, MANICOUAGAN, LABRADOR, SKEENA-BULKLEY VALLEY et CHURCHILL. Cela soustrairait ces circonscriptions ou régions au champ de compétence des commissions et permettrait à celles-ci de réduire la variance pour les autres circonscriptions. On pourrait aussi désigner un nombre précis de circonscriptions pour les régions nordiques, comme le nord de l'Ontario. Il est certes possible qu'à long terme les circonscriptions inscrites dans la loi se dépeuplent trop au fil du temps. Toute inscription devrait être sujette à révision avant ou après chaque remaniement. Ces changements permettraient toutefois de reconnaître les défis qu'il faut relever pour garantir la représentation des régions éloignées et très peu peuplées du pays.
38. Il convient de signaler que toute solution de cet ordre aurait une incidence négative sur le principe « une personne, un vote » et renforcerait le poids électoral des régions éloignées du pays aux dépens des zones plus densément peuplées. À l'heure actuelle, une telle solution pourrait réduire la cascade des inégalités attribuables aux efforts consentis pour s'adapter à ces circonscriptions. Des inégalités de représentation existent déjà entre les diverses régions du pays. Voilà qui fait ressortir la nécessité de lancer, sur cette question, un débat franc et honnête si l'on veut que chaque citoyen bénéficie d'une représentation équitable et efficace.

Recommandation 6

**Le Comité recommande ce qui suit :
que l'on tienne compte, dans l'article 14 de la loi, des écarts entre les circonscriptions peu**

peuplées et celles des régions urbaines densément peuplées :

- a. en accordant un statut exceptionnel, inscrit dans la loi, à certaines circonscriptions précises éloignées et peu peuplées et que ce statut soit réexaminé aux fins de renouvellement lors de chaque recensement;**

(et/ou)

- b. en offrant un quotient différent pour le nord et le sud de l'Ontario, du Québec et de la Colombie-Britannique afin de tenir compte de la taille et de la situation unique de ces provinces.**

Recommandation 7

Le Comité recommande en outre que si l'un de ces deux mécanismes est utilisé pour résoudre le problème des circonscriptions facilement identifiables comme rurales peu peuplées ou éloignées, on devrait examiner l'opportunité de réduire l'écart normal du quotient provincial, qui est prévu au paragraphe 15(2) de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, pour les circonscriptions urbaines, peut-être jusqu'à ± 15 p. 100.

38. Une solution non législative permettrait aussi d'alléger les pressions qui s'exercent sur les députés dans les circonscriptions souffrant aujourd'hui de problèmes de représentation importants. On pourrait, par exemple, examiner les ressources accessibles aux députés qui représentent des circonscriptions de ce genre, ce qui fait l'objet d'un autre rapport du Comité. Il se peut qu'il existe aussi des moyens technologiques ou autres pouvant permettre à un député de travailler plus efficacement à partir de son bureau de circonscription ou de son bureau parlementaire. Mais aucune de ces méthodes ne permettrait de résoudre le problème sous-jacent de la délimitation de la circonscription.

5. Croissance future

39. Les prévisions de croissance représentent une difficulté pour le remaniement. En règle générale, des statisticiens peuvent généralement prévoir les tendances générales de la croissance, mais rien de précis. Néanmoins, dans certaines régions, notamment dans le Sud de l'Ontario, dans l'axe Edmonton-Calgary et au sud de la Colombie-Britannique continentale, la croissance rapide est le moteur qui alimente le remaniement. Plusieurs députés ont fait remarquer que le remaniement de 2002-2003 serait périmé avant même que les nouvelles circonscriptions ne soient connues. Nous croyons qu'il faut tenir compte de la croissance.
40. Une façon de tenir compte de la croissance serait de l'intégrer à l'approche des commissions sans toucher à la législation. Il faudrait inciter les commissions, dans le cadre de leur séance d'information initiale, à tenir compte des tendances de la croissance à court terme. On pourrait également leur suggérer de consulter les urbanistes municipaux au sujet des régions de croissance communautaire, et les urbanistes doivent faire appel à des marqueurs permettant de repérer les centres des futures communautés tels que les nouvelles écoles, églises, infrastructures de services publics, etc.
41. Le Comité s'est également demandé s'il ne serait pas préférable de modifier les limites des circonscriptions tous les cinq ans plutôt que tous les dix ans. On pourrait prévoir ces remaniements après les recensements quinquennaux dans les régions où des changements démographiques importants ont eu lieu. Il y a des avantages et des désavantages à faire des remaniements plus souvent et cela doit donc faire l'objet d'un examen et d'une discussion. M. Ted White, député de la Colombie-Britannique, s'est dit inquiet de la possibilité qu'un remaniement décennal puisse compromettre la représentation de secteurs en croissance rapide

et il a demandé au Comité si d'autres sources d'information pertinentes sur la population ne pourraient pas remplacer les données du recensement.

42. M. Kingsley a fait remarquer qu'un remaniement complet effectué tous les cinq ans pourrait réduire une partie des tensions qui peuvent résulter de l'affiliation à une collectivité et réduire les pressions qui s'exercent sur les députés pour considérer une circonscription comme une entité immuable. Dans un tel régime, un député pourrait représenter une nouvelle circonscription à chaque élection. Nous ne sommes pas certains qu'une telle perspective soit heureuse; les gens recherchent la continuité, la stabilité, la prévisibilité et ils ont un sentiment d'appartenance, particulièrement dans leurs relations avec le Parlement et à titre de bénéficiaires des services gouvernementaux. Nous notons que le projet de loi C-69, qui a été présenté en 1995, prévoyait un remaniement après chaque recensement à la seule condition que les changements démographiques aient une certaine ampleur.

Recommandation 8

**Le Comité recommande ce qui suit :
que l'alinéa 15(1)b) de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* soit modifié afin d'inclure la croissance future comme critère dont il faut tenir compte, afin de favoriser une représentation plus efficace et plus durable.**

6. Dénomination des circonscriptions

44. La *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* ne dit rien sur la dénomination des circonscriptions électorales. Le Comité reconnaît que la Commission de toponymie du Canada a élaboré, pour les circonscriptions électorales, des lignes directrices en matière de toponymie et que certaines commissions les ont appliquées. Toutefois, malgré leur utilité, ces lignes directrices n'ont pas été conçues à l'origine pour la dénomination des circonscriptions, mais pour les appellations géographiques. D'autres critères doivent donc être pris en considération.
45. Il serait utile aux commissaires qui veulent nommer des circonscriptions de garder à l'esprit le fait que ces noms sont régulièrement appelés à la Chambre, imprimés ou reproduits dans une variété d'endroits et sous différentes formes (comme la télédiffusion des débats de la Chambre des communes), ce qui entraîne des prélèvements sur le Trésor public. Ces noms confèrent une identité à ces collectivités, et les collectivités, tout comme les gens, ont à cœur leur nom et leur identité. Comme plus d'un député l'a fait remarquer à notre Comité, le déplacement constant des limites des circonscriptions fait que les gens s'attachent difficilement à une telle entité, et les changements de nom rendent la chose encore plus difficile.
46. Un dernier point. Comme les commissions elles-mêmes l'ont noté, si le nom d'une circonscription n'est pas modifié en dépit d'une opposition, un député peut toujours déposer un projet de loi pour y parvenir. Il nous semble futile d'employer inutilement le temps de la Chambre à modifier les noms choisis par les commissions. Les changements *a posteriori* entraînent également des coûts et du travail supplémentaire pour Élections Canada. Par conséquent, il serait préférable de modifier le pouvoir des commissions pour ce qui est de la désignation des circonscriptions : lorsque le comité parlementaire compétent accueille à l'unanimité une opposition à un changement de nom, la recommandation de ce comité devrait lier la commission.

Recommandation 9

**Le Comité recommande ce qui suit :
que l'article 23 de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* soit modifié afin que, dans le cas d'une opposition à une proposition de nom de circonscription, et lorsqu'il y a une recommandation unanime du comité de la Chambre qui considère l'opposition, la commission de délimitation des circonscriptions électorales suive la recommandation du comité.**

Cela simplifierait les activités de la Chambre des communes et du Sénat, qui a déjà exprimé son opposition aux projets de loi visant à changer le nom d'une circonscription.

7. Présentation des rapports

47. Le Comité constate que les variations locales sont importantes lorsqu'il s'agit de pondérer les critères présidant au tracé des circonscriptions. Nous ne préconisons pas que les commissions procèdent à un remaniement mécanique en série des limites des circonscriptions électorales. Comme il ressort clairement des tendances générales de ce rapport, nos préoccupations vont exactement en sens contraire – les modèles mathématiques perturbent inutilement les gens et les collectivités au nom d'un dénombrement rationnel.
48. La démarche a fait ressortir le fait que les gens s'identifient davantage à leurs paroisses et à leurs comtés en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick qu'en d'autres endroits du pays. En Colombie-Britannique, les distances sont moins importantes que les barrières géographiques, par exemple un col de montagne à franchir en hiver. Une circonscription rurale comptant un grand nombre de petites communautés ne pose pas les mêmes défis qu'une circonscription nordique étendue et éloignée qui comporte un petit nombre de localités disséminées. Les différences entre la ville et la campagne n'étaient pas très marquées en Saskatchewan, et le public les a en fait écartées lors du dépôt de la proposition initiale. Dans d'autres provinces, ces différences se sont avérées très importantes. Pour ces motifs, notre dernière observation sur le manque d'uniformité porte sur la nécessité de mieux rendre compte des décisions.
49. Le mode de présentation des rapports a varié considérablement d'une commission à l'autre, une situation qui a empêché le Sous-comité de glaner aisément la pensée des commissaires ou de comprendre l'argumentation fondant leurs décisions. Certaines commissions se sont montrées prolixes dans l'explication de leurs méthodes de travail alors que d'autres ont à peine effleuré le sujet. Étant donné la diversité des stratégies des commissions, le caractère peu cohérent des rapports a ajouté aux frustrations.
50. L'uniformisation de l'information de base peut s'avérer utile. Nous notons par exemple qu'il y avait désaccord entre le Sous-comité et la commission de la Nouvelle-Écosse quant à la pertinence des limites électorales provinciales comme critère de détermination des communautés d'intérêts. Dans son témoignage, le professeur James Bickerton, membre de la commission pour la Nouvelle-Écosse, a expliqué le nombre et la configuration des limites provinciales de la Nouvelle-Écosse, ce qui a permis de clarifier, pour la gouverne du Sous-comité, pourquoi ce critère avait été utilisé.
51. Nous avons toutefois constaté qu'en général, le niveau de détail de la justification des décisions au sein d'un même rapport ou d'un rapport à l'autre n'était nullement systématique et qu'une telle situation empêchait les personnes chargées de revoir ces décisions de savoir pourquoi ou comment celles-ci avaient été prises – mise à part l'obligation mathématique de respecter le quotient. Ces disparités ne sont nullement pertinentes pour juger d'une question que de nombreuses collectivités considèrent comme vitales pour leur identité, leurs relations avec les autres, leur gouvernement, leurs services essentiels et leur pays.

Recommandation 10

Le Comité recommande ce qui suit :

que la présentation matérielle des rapports des commissions de délimitation soit normalisée et que les rapports comprennent les motifs de leurs décisions et expliquent leurs méthodes de travail.

C. LA COMPOSITION DES COMMISSIONS DE DÉLIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES

51. À plusieurs reprises s'est soulevée la question de la composition des commissions de délimitation elles-mêmes. La première question litigieuse, et la plus grave, tenait aux accusations de partisanerie politique portées à

l'endroit de certains commissaires. À notre avis, c'est à une procédure de sélection trop peu transparente qu'il faut attribuer les fondements mêmes de telles accusations. Le président d'une commission est un juge choisi par le juge en chef de chaque province. Les autres commissaires sont nommés par le Président de la Chambre des communes.

52. Choisir des commissaires sans suivre une procédure transparente porte à critiquer les décisions des commissions et à les tenir pour politiquement biaisées, quelque injustifiée que puisse être l'accusation. Le Comité estime que la sélection des commissaires doit résulter d'un concours plus ouvert et plus transparent si l'on veut mettre les décisions des commissions à l'abri de toute accusation de parti pris politique.
53. On nous a suggéré les trois façons suivantes d'améliorer la nomination des commissaires :
- les noms des candidats retenus devraient être déposés à la Chambre des communes, et pendant une période raisonnable, les députés ou n'importe qui d'autre pourraient déposer une opposition devant le Président de la Chambre;
 - on pourrait ajouter à la loi une disposition qui oblige le Président de la Chambre à solliciter l'avis de tous les partis reconnus de la Chambre sur la liste des commissaires proposés;
 - les commissaires pourraient être choisis sur une liste de personnes qualifiées et la nomination finale pourrait être confiée à Élections Canada.

Nous ferons remarquer que le Comité, dans son 51^e rapport en novembre 1994, au sujet du texte qui est devenu le projet de loi C-69, a proposé ce qui suit :

Les limites des circonscriptions seront définies par des commissions de délimitation des circonscriptions électorales composées de trois membres. Le président de chaque commission sera nommé par le juge en chef de la province, et les deux autres membres, par le Président de la Chambre des communes, comme auparavant. Toutefois, il importe que le processus soit public. Notre projet de loi prévoit que le Président de la Chambre annonce les prochaines nominations et lance un appel de candidatures pour siéger à ces commissions. Le Président examinera ces candidatures, s'entretiendra peut-être avec certains candidats et pourra en chercher d'autres. On s'attendra également à ce qu'il tienne de vastes consultations avant de procéder aux nominations.

54. Le Comité se préoccupe aussi de la question de la représentativité et de l'expertise régionales au sein des commissions. Plusieurs propositions de délimitation semblent fondées sur une piètre compréhension des réalités locales. Nous citons, à titre d'exemple, les propositions finales pour CHURCHILL, au Manitoba, et YORK CENTRE et BEACHES-RIVERDALE, en Ontario. À leur mérite, les commissions impliquées ont reconnu leur erreur et apporté des correctifs par suite de la parution des rapports de Comité. Dans d'autres cas, cela ne s'est pas produit.
55. Nous sommes curieux, dans le cadre de la nomination d'un commissaire, de connaître la composition d'un bassin de candidats qualifiés. Les commissions actuelles ont comme membres un mélange d'universitaires et de juges. À notre avis, la tendance à privilégier, dans la loi, une approche académique et légaliste pour le remaniement des limites des circonscriptions est renforcée si on limite la sélection à des commissaires dont la compétence professionnelle favorise une perception du quotient et de l'électeur qui est abstraite, mathématique et fondée sur les droits individuels. À notre avis, les décisions qui touchent la représentation communautaire seraient bien servies si on veillait à ce que des personnes ayant une expérience remarquable et approfondie du service communautaire contribuent à l'expertise d'une commission.

56. Nous tenons aussi à parler de la conduite des membres des commissions. Certains commissaires semblent confondre indépendance et absence d'obligation de rendre des comptes. Cette attitude nous a été signalée lors de déclarations publiques à certaines audiences des commissions, dans les rapports des commissions que nous avons reçus et, dans certains cas, – regrettables – par l'entremise des médias (bien qu'il convienne de signaler que certains députés ont également fait des observations malheureuses dans les médias). Nous constatons que les commissaires font face à des critiques à courte vue souvent contradictoires et qu'ils doivent occasionnellement répondre publiquement s'ils veulent défendre l'indépendance de leur position et leur jugement. Néanmoins, la rigidité ou l'exercice du pouvoir ne constitue pas nécessairement la meilleure réponse à toutes les critiques. Nous préférons que le lecteur se penche sur des exemples positifs; il arrive que des commissions, parfois dans des circonstances particulièrement houleuses, choisissent d'accueillir des intrants controversés et d'élaborer des solutions originales.
57. Il ne serait pas réaliste de penser que les commissaires pourraient accueillir favorablement des lignes directrices en matière de personnalité. Néanmoins, nous notons qu'un des buts principaux de nos recommandations tout au long de ce rapport est d'éliminer du processus toute prise de décision arbitraire ou intentionnelle.

Recommandation 11

Afin de créer des normes appropriées et uniformes pour fonder les décisions relatives au découpage des circonscriptions électorales, le Comité recommande ce qui suit :

- a. que l'article 6 de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* soit modifié de sorte que :**
 - i. les membres des commissions de délimitation des circonscriptions électorales soient nommés grâce à un processus plus transparent afin de les prémunir contre les apparences de partialité politique,**
 - ii. le groupe de commissaires soit élargi de manière à inclure des personnes possédant une expérience importante en matière de service communautaire,**
 - iii. la composition d'une commission reflète la diversité régionale de la province;**
- b. que l'article 8 de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* soit modifié de manière à exiger que le nom de chaque membre de la commission soit déposé devant la Chambre et renvoyé au comité et qu'une période raisonnable d'opposition soit prévue.**

D. DE L'AUDIENCE À LA PROPOSITION FINALE

58. D'après ce qu'en sait le Sous-comité, la démarche adoptée en cas d'opposition est bien connue :

- la commission formule une proposition et seuls les opposants lui présentent leurs observations;
- la commission produit une proposition finale tenant compte de ces oppositions et du contenu de ses audiences;
- la proposition finale peut déranger ceux qui ont approuvé tacitement la proposition initiale. Souvent, cette proposition finale propose des rajustements « tombés du ciel » – les limites de circonscription proposées ne reflétant pas du tout le débat public;
- aucun mécanisme d'appel officiel n'est accessible;

- le Sous-comité entend parler de députés extrêmement mécontents qui sollicitent un redressement – et il reçoit des plaintes de non-parlementaires contrariés. (Les mandats du Comité et du Sous-comité ne leur permettaient pas d'étudier les oppositions de non-parlementaires, mais beaucoup de particuliers leur ont quand même fait parvenir leurs arguments ou leurs opinions.)

59. Le Comité est d'avis qu'il faut remédier à ce défaut fondamental. Il existe plusieurs possibilités d'améliorer le processus.

1. Propositions multiples

60. On pourrait améliorer le processus en produisant une série de propositions initiales. Une commission pourrait choisir la proposition qu'elle préfère; toutefois, la production concurrente de plans de rechange pourrait aider les membres du public qui souhaitent présenter des observations.

Recommandation 12

Le Comité recommande ce qui suit :
que l'alinéa 19(3)a) de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* soit modifié de sorte que chaque commission de délimitation des circonscriptions électorales publie, aux fins d'examen public, au moins de deux propositions initiales différentes pour certaines régions de la province concernée.

2. Éliminer l'obligation de notification préalable

62. Une autre possibilité consisterait à modifier les audiences. Nous avons entendu de la bouche des commissaires qu'ils auraient souhaité, de la part du public, des observations plus étoffées et de meilleure qualité. Trop souvent, les commissions ne reçoivent aucune demande de présentation d'observations ou, si elles en reçoivent, le taux de participation est limité. Les commissaires ont fait remarquer que l'obligation de produire un avis écrit préalable telle qu'elle figure au paragraphe 19(5) de la loi constituait un obstacle à la contribution du public.

63. Le professeur Sancton a proposé que le paragraphe 19(5) soit modifié pour permettre aux gens de prendre la parole aux audiences publiques sans avis écrit préalable. Le Comité comprend également que la suppression de l'obligation de produire un avis écrit permettrait aux commissions de se déplacer pour tenir des audiences dans des régions qui n'en ont pas officiellement fait la demande. Cela pourrait être avantageux plus particulièrement pour les circonscriptions disparates, étendues, rurales ou éloignées qui pourraient autrement être aisément contournées si on appliquait les procédures en vigueur.

Recommandation 13

Le Comité recommande ce qui suit :
que l'alinéa 19(5) de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* soit modifié pour abandonner l'exigence qu'un avis écrit soit préalablement reçu par le secrétaire de la commission afin qu'une représentation publique soit entendue dans le cadre de toute séance de la commission.

3. Raccourcir la période séparant l'avis public des audiences

64. En vue de remédier au faible taux de participation, on pourrait également raccourcir la période d'annonce. L'avis exigé dans le cadre de la proposition initiale doit précéder d'au moins 60 jours la tenue de l'audience

publique. Cette période de 60 jours a été établie à une époque où les communications étaient plus lentes et moins efficaces qu'aujourd'hui. Nous notons également qu'à l'occasion du remaniement de 2003, l'avis a été publié en été – un moment qui, sans nul doute, a ruiné toute tentative d'informer les gens et de fixer l'événement dans leur mémoire.

65. La parution, à une date plus rapprochée de l'audience, d'une annonce qui pourrait paraître plusieurs fois pourrait produire un meilleur taux de participation. Une période d'annonce plus courte pourrait également comprimer l'échéancier et libérer du temps qui pourrait être consacré à la phase de révision de la loi. L'annonce devrait toutefois être faite de manière à laisser au public le temps de préparer ses observations de manière adéquate. Le Comité a tendance à croire qu'une période de 30 jours serait suffisante.

Recommandation 14

Le Comité recommande ce qui suit :
que l'alinéa 19(2) de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* soit modifié afin que le préavis exigé pour annoncer les audiences publiques soit ramené de 60 jours à une période de 30 jours.

63. Nous avons eu très peu de commentaires sur la qualité de l'annonce elle-même. À partir des témoignages et de l'expérience des députés, nous devons nous contenter de signaler que certaines méthodes, telles que l'insertion d'annonces dans les journaux, se sont avérées beaucoup moins efficaces que prévu. D'autres méthodes, dont l'affichage de renseignements sur le site Web d'Élections Canada, semblent avoir dépassé toutes les attentes. Le Comité voudrait faire remarquer que la publicité à la radio et à la télévision pourrait s'avérer coûteuse mais efficace.
64. Élections Canada a fait savoir au Comité qu'il avait entrepris un examen complet de l'efficacité des diverses méthodes d'annonce publique utilisées au cours du remaniement des limites en 2003. Nous attendons avec impatience les suggestions et recommandations d'Élections Canada pour améliorer ce volet du processus.

Recommandation 15

Le Comité recommande ce qui suit :
qu'Élections Canada étudie les possibilités concernant des stratégies de communication dans plusieurs médias, y compris la télévision et la radio, et que l'on envisage une stratégie d'annonces multiples et que ces conseils forment la base de toute modification de la loi portant sur les exigences en matière d'annonces.

4. Aider le public à présenter ses observations de façon plus efficace

68. Ceux qui présentent des observations ont l'obligation de les étayer par une argumentation claire et solide. Bon nombre des observations présentées devant les commissions et certaines oppositions de députés manquaient de rigueur ou de clarté sur la question des critères de délimitation des circonscriptions. Cela représente pour Élections Canada l'occasion de renforcer ses programmes et infrastructure actuels de sensibilisation du grand public. Nous estimons que des lignes directrices normalisées sur la façon de préparer des observations, de concert avec certains documents de fond ou matériels d'interprétation pourraient améliorer considérablement les observations du public et les oppositions des députés. Il est également important que les commissions tiennent des audiences publiques dans toutes les régions des provinces, y compris les régions nordiques ou éloignées.

Recommandation 16

Le Comité recommande ce qui suit :

- a. que l'article 19 de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* soit modifié afin qu'un appel public de soumissions écrites soit demandé par les commissions durant leur formulation de la proposition initiale;**
- b. qu'Élections Canada élabore et mette à la disposition du public des documents normalisés et des directives pour l'aider à préparer des soumissions plus efficaces devant les commissions;**
- c. que les commissions tiennent des audiences publiques dans toutes les régions de la province concernée.**

5. Ajouter une seconde série de consultations publiques

68. De meilleures audiences réduiront le nombre de changements radicaux ou impopulaires dans les propositions finales sans les éliminer pour autant. Pour résoudre définitivement la question, il faudrait instituer une seconde série de consultations publiques.
69. Logiquement, il existe deux moments où l'on pourrait tenir une seconde série de consultations publiques. La première possibilité serait de tenir des consultations avant le dépôt de la proposition initiale. Cela aurait l'avantage de se dérouler parallèlement aux efforts de préparation des commissions sans qu'il soit nécessaire d'apporter des changements officiels au calendrier de remaniement. Il est par ailleurs possible qu'avant le dépôt de la proposition initiale, un grand nombre de suggestions visent à expliquer pourquoi les choses devraient rester ce qu'elles sont.
70. Une autre possibilité consisterait à organiser une seconde série de consultations publiques après la parution de la proposition finale. Lorsque la proposition initiale est modifiée, il faudrait notifier les changements aux intervenants intéressés, afin que ces derniers puissent les commenter par écrit. La commission pourrait ensuite décider s'il y a lieu de tenir d'autres audiences publiques. Cela permettrait de remédier de manière plus directe et plus efficace aux lacunes de la procédure actuelle, mais au prix de prolonger la période de remaniement. Le Comité est soucieux du fait que l'ajout de cette étape supplémentaire pourrait susciter des différends insolubles.

Recommandation 17

Le Comité recommande ce qui suit :

que la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* soit modifiée afin d'exiger une seconde série de consultations publiques lorsque des changements sont survenus entre les propositions initiale et finale.

6. Ajouter un mécanisme d'appel

72. Une procédure d'appel s'impose. Plusieurs députés ont fait savoir au Sous-comité que les commissions semblaient accueillir avec réticence les observations présentées aux audiences par des membres du grand public. Ces députés craignaient donc qu'une deuxième série d'audiences n'apporte pas nécessairement les améliorations requises.

73. Le Comité est conscient qu'il existe une différence substantielle entre les changements souhaités et les changements requis. Les oppositions répétées et actives à une décision ne signifient pas nécessairement que cette décision est médiocre, mauvaise ou sans fondement. Pas plus que les frustrations de certains députés sur l'incapacité d'interjeter appel ou de modifier une décision ne devraient pas ouvrir la porte à l'assujettissement des commissions. La plupart des systèmes judiciaires au Canada disposent au moins d'un mécanisme d'appel et que l'absence de toute procédure d'appel ne semble ni sage ni équitable.
74. Au cours de chaque épisode de remaniement, de nouvelles questions peuvent se soulever qui pourraient ne pas être du ressort des commissions. Nous préférons qu'un organe externe et indépendant offre une interprétation dans de telles circonstances. Par exemple, pour les membres du Comité, il n'est pas apparu de manière évidente que, dans le cas de ST. ALBERT et d'ACADIE-BATHURST et comme le prétendaient les commissions, les déclarations et les opinions du Commissaire aux langues officielles se situaient hors de leur champ de compétences ou n'étaient pas pertinentes.
75. Pour ces motifs, il faut que la population ait accès à un quelconque mécanisme d'appel devant un organe distinct des commissions. La composition de cet organe et les modalités d'appel ont fait l'objet d'un vaste débat parmi les députés, mais le Comité estime que le mécanisme d'appel devrait se situer au niveau national plutôt que provincial. Il devrait également, tout comme les commissions elles-mêmes – être totalement soustrait à toute interférence externe. En outre, il faut également examiner de façon toute particulière comment les délais d'appel viennent s'inscrire dans le processus global et décider des critères qui autorisent qu'un appel soit interjeté. Il faut également réfléchir à la question de la sélection des personnes appelées à siéger dans le cadre d'un tel organe.
76. Nous suggérons l'adoption du mécanisme d'appel suivant : dans les cas où une opposition importante a été enregistrée ou si une commission n'a pas dévié de façon substantielle de sa proposition initiale en dépit d'un deuxième examen public obligatoire, *et* lorsqu'une recommandation de changement a été faite par le comité compétent de la Chambre, il devrait être possible d'interjeter appel devant un organe indépendant au cours de la période ouvrant droit à appel à l'échelle nationale. Cet organe comprendrait trois juges fédéraux. Il faudrait que l'appel lui soit signifié et qu'il en dispose en toute diligence.

Recommandation 18

Le Comité recommande ce qui suit :

que la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* soit modifiée de sorte qu'un processus d'appel soit ajouté avant qu'un décret de représentation électorale soit rédigé, afin que dans les cas suscitant une forte opposition, ou lorsqu'une commission n'a pas modifié la substance depuis la proposition initiale malgré un deuxième examen public obligatoire, *et* lorsqu'une recommandation de modification a été effectuée par le comité pertinent de la Chambre, il soit possible d'interjeter l'appel auprès d'un organisme indépendant durant une phase d'appel nationale. Cet organisme serait constitué de trois juges fédéraux. Il devra être avisé des appels interjetés et il devra les traiter avec célérité.

7. Coordination parlementaire

77. Nous estimons que le respect de l'échéancier strict établi dans la Loi représente un véritable défi. Des circonstances particulières s'ajoutent à ce défi : le moment du dépôt des rapports au cours de l'année parlementaire, l'arrivée de rapports concurrents pour des provinces comptant un grand nombre de circonscriptions, des oppositions particulièrement complexes, un programme législatif chargé au Parlement. Si possible, Élections Canada et les commissions devraient tenir compte du calendrier parlementaire. En principe, plus tôt un rapport est déposé au cours de l'année parlementaire, mieux cela vaut. En outre, le dépôt en temps opportun des documents pertinents au comité de la Chambre concerné permettrait une meilleure préparation.

Les députés et le personnel pourraient alors recevoir les oppositions et préparer leurs rapports plus rapidement et plus efficacement.

78. Nous notons également qu'en raison du dépôt simultané des rapports pour les provinces les plus peuplées et des pressions affectant leur capacité de rendre et de préparer leurs décisions, la production s'est engorgée, à la fois pour le Comité et les commissions, à la fin de la démarche prescrite. Par conséquent, si cela s'avère praticable, le rythme initial de mise sur pied de chacune des commissions de délimitation des circonscriptions électorales pourrait être revu à la lumière du calendrier parlementaire. Les activités des plus grandes provinces pourraient sans doute être échelonnées – ou encouragées par d'autres moyens à coordonner la parution de leurs rapports – de manière à ne pas surcharger soudainement l'ensemble du processus.
79. Pour sa part, le Comité pourrait commencer ses travaux plus tôt. Le Sous-comité pourrait être constitué dès la mise sur pied des commissions. Le personnel du Comité pourrait ainsi tenter d'établir, dès le début, une liaison avec Élections Canada – même s'il s'agit d'une liaison officieuse – pour pouvoir exécuter d'avance un plus grand nombre de tâches et être mieux préparé. De la même façon, les députés et leur personnel disposeraient de plus de temps pour se mettre au courant des myriades de complexités locales qui peuvent émaner du processus.
80. Le Comité et le Sous-comité ont simplifié les procédures en vue de faciliter la production et l'adoption rapide des rapports. Des motions ont été préparées et adoptées au besoin pour allonger les délais au cas où les délais autorisés dans la loi se seraient avérés insuffisants (la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* l'autorise).
81. Nous devons nous assurer qu'on donne priorité au travail du Sous-comité. Il existe un certain nombre de choses que nous pourrions envisager et qui sont faisables, y compris, sans s'y limiter, les éléments suivants.
 - Les travaux du Comité pourraient commencer plus tôt. Le Sous-comité pourrait être constitué dès la mise sur pied des commissions. Le personnel du Sous-comité pourrait ainsi tenter d'établir, dès le début, une liaison avec Élections Canada – même s'il s'agit d'une liaison officieuse – pour pouvoir exécuter d'avance un plus grand nombre de tâches et être mieux préparé. De la même façon, les députés et leur personnel disposeraient de plus de temps pour se mettre au courant des myriades de complexités locales qui peuvent émaner du processus.
 - Les partis et les whips pourraient collectivement et individuellement prendre des mesures visant à améliorer l'efficacité du travail du Sous-comité.
 - Il serait possible de désigner des suppléants pour siéger au Sous-comité ou aux autres comités dont les membres du Sous-comité font partie en leur assignant ce travail en priorité.
 - Le Sous-comité lui-même, tout en cherchant à s'adapter à l'emploi du temps des députés, doit être ferme avec ceux qui veulent comparaître devant lui.
 - Les députés pourraient être informés plus tôt des visées de la loi et de son application, notamment sur le rôle et les pouvoirs du Sous-comité.
 - Il faudrait encourager les députés à assister aux audiences publiques de la commission, en particulier pour faire savoir s'ils approuvent une proposition.
77. Nous souhaitons aussi mentionner un changement qui pourrait améliorer considérablement le rythme de travail du comité et simplifier la démarche d'opposition pour les députés. Il conviendrait d'éliminer l'obligation d'obtenir la signature de dix autres députés pour appuyer une opposition. Une telle obligation n'est pas justifiée et constitue un recul par rapport au dépôt de l'opposition devant la Chambre, sous forme de motion, qui avait cours auparavant.

Recommandation 19

Le Comité recommande ce qui suit :

- i. que le rôle du Comité aux termes de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* soit retenu, tel que l'énonce actuellement la loi;**
- ii. que le paragraphe 22(2) de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* soit modifié de manière à remplacer l'exigence selon laquelle les oppositions doivent être déposées sous forme de motion et signées par au moins dix députés par une procédure simplifiée exigeant simplement qu'un avis écrit soit fourni au greffier du comité de la Chambre des communes chargé des questions électorales.**

De plus, le Comité suggère fortement que, lors de la prochaine révision, l'on fournisse aux députés une information plus complète sur la raison d'être de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* et sur son fonctionnement. Cela comprend, sans s'y limiter, le rôle et les pouvoirs du Comité et du Sous-comité.

78. Le Comité – et, par conséquent, la Chambre – savent infiniment gré aux membres du Sous-comité, qui ont consacré beaucoup de temps et d'énergie à cette tâche importante. Outre le personnel habituel, un technicien en géographie électorale d'Élections Canada s'est joint au Sous-comité pour lui fournir des données sur les limites des circonscriptions électorales provenant des bases de données et des cartes de cet organisme. Le Sous-comité tient à remercier Élections Canada pour l'aide inestimable qu'il lui a apportée.

8. Raccourcir la période de mise en oeuvre

84. La synthèse des discussions rapportées ci-dessus donne à penser que le processus de remaniement des circonscriptions électorales peut exiger quelques étapes supplémentaires et peut-être un peu plus de temps. Nous sommes convaincus que la durée totale du processus pourra être maintenue en raccourcissant la période qui sépare le décret de représentation et la date d'entrée en vigueur des nouvelles limites. Grâce à la technologie et aux ressources disponibles aujourd'hui, Élections Canada devrait être en mesure de mettre les changements en œuvre dans les six mois de la délivrance d'un décret de représentation.

Recommandation 20

Le Comité recommande ce qui suit :

que l'article 25 de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* soit modifié afin que le décret de représentation électorale entre en vigueur dès la première dissolution du Parlement survenant au moins 180 jours après la date de sa proclamation.

9. Le rôle d'Élections Canada

84. À partir des discussions amorcées dans ce rapport, il apparaît clairement que le Comité préconise un rôle plus important et plus actif pour Élections Canada. Nos suggestions tout au long de ce rapport reflètent notre opinion voulant qu'Élections Canada pourrait mieux aider le public, les commissions et la Chambre des communes à assumer leurs rôles respectifs dans la question du remaniement des limites des circonscriptions électorales sans compromettre pour autant l'indépendance ou la neutralité des commissions. Mentionnons notamment, à titre d'exemples, la fourniture de divers modèles de présentation pour les rapports des

commissions et les observations publiques et la mise à la disposition des commissions et du grand public, de documents d'interprétation.

85. Élections Canada pourrait également amplifier ses programmes d'information publique et viser spécifiquement les zones qui, à son avis, pourraient faire l'objet de remaniements contestés. Les programmes de sensibilisation du public pourraient également informer les citoyens des motifs et de la procédure de remaniement des circonscriptions électorales et préciser certaines questions telles que la définition des communautés d'intérêts et de la spécificité.

Recommandation 21

Le Comité recommande ce qui suit :

- a. qu'afin de coordonner efficacement les commissions, Élections Canada et la Chambre, un Sous-comité de la révision des limites des circonscriptions électorales du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre (ou du comité permanent pertinent de la Chambre) soit constitué en même temps que les commissions de délimitation des circonscriptions électorales;**
- b. qu'Élections Canada transmette de façon opportune au comité de la Chambre des communes chargé des questions électorales une copie de tous les documents ou de toute l'information fournis aux commissions ou au public. Élections Canada devra aussi transmettre de façon opportune audit comité les transcriptions des audiences publiques et de toute décision rendue dans le cadre du mécanisme d'appel. Les députés pourraient ainsi fonder leurs décisions sur les mêmes éléments dont disposaient les commissions.**

E. ÉTAPE DE L'ÉTUDE PARLEMENTAIRE

86. Le Comité constate que sa mémoire institutionnelle arrivera probablement à son terme au moment du prochain remaniement. Par conséquent, nous fournissons ces renseignements pour venir en aide au futur comité chargé du remaniement des circonscriptions.
87. Le Sous-comité n'est pas un comité permanent de telle sorte qu'il doit nécessairement s'intégrer au calendrier parlementaire ordinaire et aux horaires des comités. Il s'est avéré difficile de respecter les trente jours imposés pour tenir les audiences et produire un rapport après avoir tenu compte des autres affaires parlementaires et des vacances.
88. Cela s'est particulièrement avéré pour les grandes provinces du Québec et de l'Ontario qui ont fait rapport essentiellement au même moment, ce qui a exigé du Comité qu'il entende quelque 60 oppositions en 30 jours de séances. De nombreuses oppositions étaient extrêmement complexes et en chevauchaient d'autres. Bon nombre étaient liées à des circonscriptions pour lesquelles aucune opposition n'avait été déposée et qui exigeaient par conséquent des consultations supplémentaires faisant intervenir d'autres députés; tout cela venant s'ajouter à la rédaction et à l'examen des rapports pour les provinces dont les audiences étaient terminées.

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

89. Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents ([réunion no 13](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,
Le président,
Peter Adams, député



If undelivered, return COVER ONLY to:

Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

APPEARING

The Honourable Jacques Saada, P.C., M.P., Leader of the Government in the House of Commons and Minister responsible for Democratic Reform.

WITNESSES

Wednesday, April 28, 2004

From the Privy Council Office:

Stéphane Perrault, Privy Council Officer, Senior Counsel, Legislation and House Planning;

Stephen Zaluski, Privy Council Officer, Senior Counsel, Legislation and House Planning.

Thursday, April 29, 2004

From Elections Canada:

Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer;

Diane R. Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel;

James Sprague, Senior Practitioner and General Counsel.

COMPARAÎT

L'honorable Jacques Saada, c.p., député, leader du gouvernement à la Chambre des communes et ministre responsable de la Réforme démocratique.

TÉMOINS

Le mercredi 28 avril 2004

Du Bureau du Conseil privé:

Stéphane Perrault, agent principal du Conseil privé, conseiller Législation et planification parlementaire;

Stephen Zaluski, agent principal du Conseil privé, conseiller Législation et planification parlementaire.

Le jeudi 29 avril 2004

D'Élections Canada:

Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections;

Diane R. Davidson, sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique;

James Sprague, juriste-expert et avocat général.