



First Session  
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

## Legal and Constitutional Affairs

*Chair:*  
The Honourable DONALD H. OLIVER

---

Wednesday, January 31, 2007  
Thursday, February 1, 2007

---

**Issue No. 20**

**Second and third meetings on:**  
Bill C-16, An Act to amend  
the Canada Elections Act

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-neuvième législature, 2006-2007

SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## Affaires juridiques et constitutionnelles

*Président :*  
L'honorable DONALD H. OLIVER

---

Le mercredi 31 janvier 2007  
Le jeudi 1<sup>er</sup> février 2007

---

**Fascicule n° 20**

**Deuxième et troisième réunions concernant :**  
Le projet de loi C-16, Loi modifiant  
la Loi électorale du Canada

---

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Lorna Milne, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Jaffer
Baker, P.C.	Joyal, P.C.
Bryden	* LeBreton, P.C.
Di Nino	(or Comeau)
Fraser	Ringuette
* Hervieux-Payette, P.C.	Rivest
(or Tradif)	Stratton

\*Ex officio members

(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 Nolin substituted for that of the Honourable Senator Di Nino (*December 18, 2006*).

The name of the Honourable Senator Fraser substituted for that of the Honourable Senator Zimmer (*January 30, 2007*).

The name of the Honourable Senator Watt substituted for that of the Honourable Senator Ringuette (*January 30, 2007*).

The name of the Honourable Senator Di Nino substituted for that of the Honourable Senator Nolin (*January 31, 2007*).

The name of the Honourable Senator Ringuette substituted for that of the Honourable Senator Watt (*February 1, 2007*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président* : L'honorable Donald H. Oliver

*Vice-présidente* : L'honorable Lorna Milne

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Jaffer
Baker, C.P.	Joyal, C.P.
Bryden	* LeBreton, C.P.
Di Nino	(ou Comeau)
Fraser	Ringuette
* Hervieux-Payette, C.P.	Rivest
(ou Tradif)	Stratton

\*Membres d'office

(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 Nolin est substitué à celui de l'honorable sénateur Di Nino (*le 18 décembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Fraser est substitué à celui de l'honorable sénateur Zimmer (*le 30 janvier 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Watt est substitué à celui de l'honorable sénateur Ringuette (*le 30 janvier 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Di Nino est substitué à celui de l'honorable sénateur Nolin (*le 31 janvier 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Ringuette est substitué à celui de l'honorable sénateur Watt (*le 1<sup>er</sup> février 2007*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, January 31, 2007  
(51)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Bryden, Di Nino, Fraser, Jaffer, Joyal, P.C., Milne, Oliver and Stratton (9).

*In attendance:* Margaret Young and Sebastian Spano, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, November 23, 2006, the committee continued its consideration of Bill C-16, to amend the Canada Elections Act. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 18.*)

**WITNESSES:***Elections Canada:*

Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer of Canada;

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

Rennie Molnar, Senior Director, Operations, Register and Geography.

The Chair made an opening statement.

Mr. Kingsley made a statement and answered questions.

At 5:38 p.m., the committee suspended.

At 5:43 p.m., the committee resumed its meeting in camera pursuant to rule 92(2)(e) to consider its draft agenda.

It was agreed that senators' staff be authorized to remain in the room during the in camera portion of this meeting.

It was agreed to authorize the Chair to seek the power for the committee to extend the date of submitting its final report in relation to its order of reference dealing with the Court Challenges Program.

At 6:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

\_\_\_\_\_

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 31 janvier 2007  
(51)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 heures, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Bryden, Di Nino, Fraser, Jaffer, Joyal, C.P., Milne, Oliver et Stratton (9).

*Également présents :* Margaret Young et Sebastian Spano, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 23 novembre 2006, le comité poursuit son examen du projet de loi C-16, Loi modifiant la Loi électorale du Canada. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 18 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :***Élections Canada :*

Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections du Canada;

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

Rennie Molnar, directeur principal, Opérations, Registre et Géographie.

Le président fait une déclaration préliminaire.

M. Kingsley fait une déclaration puis répond aux questions.

À 17 h 38, la séance est interrompue.

À 17 h 43, la séance reprend à huis clos, conformément à l'alinéa 92(2)(e) du Règlement, pour que le comité examine son ébauche de programme.

Il est convenu d'autoriser le personnel des sénateurs à demeurer dans la salle durant la portion à huis clos de cette séance.

Il est convenu d'autoriser le président à demander que le comité reporte la date de dépôt de son rapport final en ce qui concerne l'ordre de renvoi traitant du Programme de contestation judiciaire.

À 18 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

\_\_\_\_\_

OTTAWA, Thursday, February 1, 2007  
(52)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:45 a.m., in room 257, East Block, the Deputy Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Bryden, Di Nino, Fraser, Jaffer, Joyal, P.C., Milne and Stratton (8).

*In attendance:* Margaret Young and Sebastian Spano, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, November 23, 2006, the committee continued its consideration of Bill C-16, to amend the Canada Elections Act. (For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 18.)

*WITNESSES:*

*Elections BC:*

Harry Neufeld, Chief Electoral Officer.

*As an individual:*

Henry Milner, Research Fellow, Canada Research Chair in Electoral Studies, Department of Political Science, University of Montreal.

The Deputy Chair made an opening statement.

Mr. Neufeld made a statement and answered questions.

At 12:02 p.m., the committee suspended.

At 12:07 p.m., the committee resumed.

Mr. Milner made a statement and answered questions.

At 1:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

OTTAWA, le jeudi 1<sup>er</sup> février 2007  
(52)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 45, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*vice-présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Bryden, Di Nino, Fraser, Jaffer, Joyal, C.P., Milne et Stratton (8).

*Également présents :* Margaret Young et Sebastian Spano, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 23 novembre 2006, le comité poursuit son examen du projet de loi C-16, Loi modifiant la Loi électorale du Canada. (Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n<sup>o</sup> 18 des délibérations du comité.)

*TÉMOINS :*

*Elections BC :*

Harry Neufeld, directeur général des élections.

*À titre personnel :*

Henry Milner, chercheur invité, Chaire de recherche du Canada en études électorales, Département de science politique, Université de Montréal.

La vice-présidente fait une déclaration préliminaire.

M. Neufeld fait une déclaration puis répond aux questions.

À 12 h 2, la séance est interrompue.

À 12 h 7, la séance reprend.

M. Milner fait une déclaration puis répond aux questions.

À 13 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*Le greffier du comité,*

Gérald Lafrenière

*Clerk of the Committee*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, January 31, 2007

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-16, to amend the Canada Elections Act, met this day at 4 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Donald H. Oliver** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, the committee continues its study of Bill C-16, an act to amend the Canada Elections Act. The committee commenced its study of this bill toward the end of last year, hearing from the then minister and government officials.

The purpose of this bill is straightforward. It amends the Canada Elections Act to bring in fixed election dates at the federal level in Canada. It provides that, subject to an earlier dissolution of Parliament, a general election must be held on the third Monday in October in the fourth calendar year following polling day for the last general election, with the first general election after the bill comes into force to be held on Monday, October 19, 2009.

Our next witness is well known to members of this committee, and plays a central role in ensuring the proper functioning of our electoral system. Jean-Pierre Kingsley was appointed as Canada's Chief Electoral Officer in February 1990. Since then, he has been responsible for the management of all federal electoral events, including the 1992 federal referendum, the 1993, 1997, 2000, 2004 and 2006 general elections and numerous by-elections.

Jean-Pierre Kingsley has instituted significant changes within the Elections Canada organization, as well as orchestrating and implementing major electoral reforms. His accomplishments have contributed to Elections Canada's reputation as a world leader in electoral management. After 17 years at the helm of Elections Canada, Mr. Kingsley announced his resignation effective February 17. We are pleased to be able to benefit from his knowledge and experience today.

Mr. Kingsley is joined by officials from his office. Diane R. Davidson is Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel. Rennie Molnar is Senior Director, Operations, Register and Geography.

[*Translation*]

On behalf of the committee, thank you for joining us. Without further ado, I will turn the floor over to you, following which there will be a question and answer session that I know committee members will find quite useful.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 31 janvier 2007

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 heures, pour étudier le projet de loi C-16, Loi modifiant la Loi électorale du Canada, dont il a été saisi.

**Le sénateur Donald H. Oliver** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Honorables sénateurs, notre comité poursuit son étude du projet de loi C-16, Loi modifiant la Loi électorale du Canada. Nous avons commencé à en faire l'examen vers la fin de l'année dernière et avons entendu les témoignages du ministre alors en poste et des fonctionnaires.

L'objectif de ce projet de loi est très simple. Ce dernier modifie la Loi électorale du Canada pour instaurer un régime d'élections à date fixe au fédéral. Il prévoit que, sous réserve d'une dissolution préalable du Parlement, des élections générales doivent se tenir le troisième lundi d'octobre de la quatrième année civile suivant le jour des dernières élections générales, ce qui signifie que les premières élections générales après l'entrée en vigueur du projet de loi se tiendraient le lundi 19 octobre 2009.

Notre prochain témoin est bien connu des membres du comité, et il occupe un rôle central pour veiller au bon fonctionnement de notre système électoral. Il s'agit de Jean-Pierre Kingsley, nommé directeur général des élections en février 1990. Depuis, M. Kingsley a assumé la responsabilité d'organiser tous les scrutins, y compris le référendum fédéral de 1992, les élections générales de 1993, 1997, 2000, 2004 et 2006 et les nombreuses élections partielles.

Jean-Pierre Kingsley a instauré des changements importants au sein d'Élections Canada, en plus d'orchestrer et d'implanter des réformes électorales majeures. Ses réalisations ont contribué à la renommée d'Élections Canada comme chef de file mondial en matière de gestion électorale. Après 17 ans à la tête de l'organisme, M. Kingsley a annoncé qu'il partirait le 17 février. Aujourd'hui, nous avons l'honneur de pouvoir bénéficier de ses connaissances et de son expérience.

M. Kingsley est accompagné de fonctionnaires du Bureau du directeur général des élections, soit de Mme Diane R. Davidson, sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique, et de M. Rennie Molnar, directeur principal des Opérations, du Registre et de la Géographie.

[*Français*]

Le comité tient à vous remercier pour votre présence. Je vous cède maintenant la parole et nous passerons ensuite à une période de questions et de discussions qui sera, je sais, très utile pour les membres du comité.

[English]

Honourable senators, you will notice some cameras are still here. Earlier, cameras were taking pictures of the Chief Electoral Officer. With the permission of the steering committee, we are permitting the CBC to stay a few minutes longer to hear the first part of Mr. Kingsley's remarks.

**Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer of Canada, Elections Canada:** I was touched by your introduction. I suspect that, unbeknownst to me, I may be swayed by sentiment today because this appearance probably will be my last before either a Senate or a House of Commons committee, based on information that has been provided to me. So far, this appearance is the last and therefore, for me, it is bound to be fraught with emotion.

With respect to all the changes that were brought about at Elections Canada, it is important to remember that changes were brought about by the House of Commons and the Senate first, and then implemented by my office. Some of the changes were on recommendations that I made, about which I am proud, I must say.

I was touched by your comments about the electoral office and the way it has been managed, and also by what senators came to say to me before this meeting. I have always appreciated the opportunity to appear before Senate committees and I have appeared before a goodly number of them. I remember Senator Milne in the chair on many occasions, and obviously you in the chair as well, sir, for a while.

I will begin now with my official remarks. I will start in French and vary into English once. Then we will hold question and answers — or at least questions, and perhaps answers. I wish to thank you also for mentioning the officials who have accompanied me here today.

[Translation]

Bill C-16 would facilitate many aspects of Elections Canada's planning and operations. When I appeared before the Standing Committee on Procedure and House Affairs on June 13 and September 26, 2006, I submitted a written summary of those benefits. I have brought copies of that document for you today. I understand they were circulated at the start of the meeting.

The committee has already heard from the experts on the constitutionality of the proposal. My comments will focus on the proposed legislation from the perspective of electoral administration. As it stands now, my office plans for general elections incrementally by setting regular readiness dates throughout the election cycle. The frequency of these dates is necessarily greater in minority government situations.

[Traduction]

Honorables sénateurs, vous remarquerez qu'il reste encore quelques caméras de télévision ici. Un peu plus tôt, on a filmé le directeur général des élections. Avec la permission du comité directeur, nous autorisons la SRC à rester quelques minutes de plus pour enregistrer la première partie de l'allocution de M. Kingsley.

**Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections, Élections Canada :** Votre présentation m'a touché. Je pense que je risque d'être envahi par l'émotion aujourd'hui, car d'après les renseignements que j'ai obtenus, ce sera probablement ma dernière comparution devant un comité du Sénat ou de la Chambre des communes. Pour autant que je sache, cette comparution est ma dernière; par conséquent, c'est un moment chargé d'émotions.

En ce qui concerne les changements apportés par Élections Canada, il est important de rappeler qu'ils ont d'abord été entérinés par la Chambre des communes et le Sénat avant d'être implantés par mon Bureau. Ils ont parfois été effectués à la suite de mes recommandations, et je dois dire que j'en suis fier.

J'ai été sensible à vos propos concernant le Bureau du directeur général des élections et la façon dont il a été administré, ainsi que par ce que les sénateurs m'ont dit avant le début de la séance. J'ai toujours apprécié de pouvoir comparaître devant de nombreux comités sénatoriaux. J'ai témoigné à maintes reprises devant le vôtre, alors que le sénateur Milne en assumait la présidence, tout comme vous-même, bien sûr, monsieur le président, depuis un certain temps.

Je vais maintenant vous livrer mon allocution. Je parlerai en français, puis en anglais. Nous passerons ensuite à la période de questions et réponses — du moins, j'espère que nous saurons vous répondre. J'aimerais également vous remercier d'avoir nommé les fonctionnaires qui m'accompagnent aujourd'hui.

[Français]

Le projet de loi C-16 faciliterait à bien des égards les efforts de planification et d'administration électorale d'Élections Canada. Lorsque j'ai comparu devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes, le 13 juin et le 26 septembre 2006, je lui ai remis un sommaire de ces avantages. J'en ai apporté d'autres copies pour vous, et je crois qu'elles ont été distribuées juste au début de cette présentation.

Des spécialistes se sont déjà prononcés devant le comité au sujet de la constitutionnalité du projet de loi. Je me concentrerai donc sur le point de vue de l'administration électorale. À l'heure actuelle, mon bureau se prépare graduellement aux élections générales par l'établissement de dates régulières et de préparation au scrutin, c'est-à-dire que nous établissons des dates butoirs de façon cyclique. Évidemment, la fréquence de ces dates est plus élevée lorsque le gouvernement est minoritaire, ce qui est la situation actuellement.

Accordingly, the moment there is a majority government, elections on a date set by statute would enable Elections Canada to plan more securely in four-year cycles, with contingencies for delivering general elections that could still occur outside the fixed date. It is important to remember that this is always a possibility in light of constitutional provisions.

There are a number of operational benefits associated with fixed election dates. For example, at the issue of the writs, returning offices could be ready to open with communications technology installed and staff hired and trained. Of course, by communications technology, I mean computers that play a major role in the organization of each returning office.

A fixed date for elections would also allow my Office a greater advance opportunity to identify and secure locations for polling stations that are most convenient for electors and fully accessible. Returning offices, when we believe it is needed, would also be able to do targeted updates of the National Register of Electors, in close consultation with members of Parliament, political parties and electoral district associations, in the month leading up to the writs being issued.

This was something I proposed in my recommendations report. This would result in an even more up-to-date preliminary list of electors for candidates at the start of the election and fewer revisions to the list during the electoral period.

One of the problems associated with the current system is that the preliminary list of electors does not benefit from the latest updates. With a fixed election date, updates would be done before the election call and candidates would have an up-to-date list when campaigning door to door, a traditionally important activity in Canada.

Holding elections at a fixed date would also be beneficial for our outreach and education programs, as well as for our advertising campaign, which could be implemented more effectively before and during general elections.

*[English]*

From an operational and logistics point of view, the fall, particularly the month of October, is a good time of the year to have an election. Based on my experience, it may well be the best, or, to quote Shakespeare, the least worst.

At this point, it is difficult to foresee what changes would take place in political campaigning as a result of fixed election days. Other jurisdictions, though, can serve as examples. When I appeared before the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs, I indicated that the Treasury Board, by policy, already imposes a ban on certain types of government advertising during the election period. In my introductory remarks to the committee and in the discussion that followed, I queried whether the timing of this ban should not

Par conséquent, dans le contexte d'un gouvernement majoritaire, la tenue des élections à une date fixée par la loi permettrait à Élections Canada de se préparer aux élections générales selon un cycle quadriennal plus certain, que compléterait des plans d'urgence au cas où une élection générale serait tenue à une autre date. Il faut se rappeler que cela demeure toujours une possibilité en fonction de la constitutionnalité des dispositions de la Constitution du Canada.

Sur le plan opérationnel, les avantages de la tenue des élections à date fixe ne s'arrêtent évidemment pas là. Par exemple, les bureaux des directeurs de scrutin pourraient être prêts à ouvrir dès la délivrance des brevets. L'équipement des communications serait installé et les employés seraient déjà formés. Lorsqu'on parle d'équipement des communications, on parle évidemment des ordinateurs qui jouent un grand rôle dans l'organisation de chaque bureau de directeur de scrutin.

De même, mon bureau pourrait plus facilement trouver et louer à l'avance des lieux de scrutin pratiques pour les électeurs et entièrement accessibles. Si nous le jugeons nécessaire, les directeurs de scrutin pourraient également effectuer des mises à jour ciblées du registre national des électeurs en collaboration étroite avec les députés, les partis politiques et les associations de circonscription, et ce un mois avant la date du déclenchement.

C'était d'ailleurs une des propositions de mon rapport de recommandations que j'ai fait précédemment. La liste électorale préliminaire remise aux candidats serait ainsi encore plus à jour dès le début de l'élection et nécessiterait moins de révisions au cours des semaines suivantes.

Avec le système actuel, un des problèmes est que la liste préliminaire n'a pas bénéficié des dernières mises à jour. De cette façon, des mises à jour seraient effectuées avant le déclenchement de l'élection et cela permettrait aux candidats et candidates d'avoir une liste plus à jour pour effectuer le porte-à-porte qui fait partie des traditions canadiennes importantes.

Les élections à date fixe auraient aussi des avantages pour nos activités de rayonnement, d'éducation des électeurs et de publicité que nous pourrions mettre en œuvre plus efficacement avant et pendant les élections générales.

*[Traduction]*

Toujours sur les plans opérationnel et logistique, l'automne, et particulièrement le mois d'octobre, est un bon moment de l'année pour tenir des élections générales. D'après mon expérience, c'est peut-être même le meilleur moment ou, en bon français, le « moins pire ».

À l'heure actuelle, il est difficile de prévoir à quel point les campagnes électorales seront modifiées par l'établissement d'élections à date fixe. D'autres États, cependant, peuvent servir d'exemple. Lors de ma comparution devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, j'ai signalé que le Conseil du Trésor, par voie de politique, interdit déjà certains types de publicité gouvernementale pendant la période électorale. Dans mes observations préliminaires et dans les discussions subséquentes, je me suis demandé s'il n'y avait pas lieu que

be extended to four weeks before the issuance of the writ of election, and whether the ban should not be expanded to cover political parties — that is to say, ban advertising four weeks before the drop of the writ when the fixed date is known. I understand the issue was briefly raised by members of this committee when Minister Nicholson appeared before you.

Finally, I point out that Bill C-16 would require the Chief Electoral Officer to recommend that election day be on a day other than the third Monday of October if the Chief Electoral Officer is of the opinion that the day “is not suitable for that purpose, including by reason of its being in conflict with a day of cultural or religious significance.” As the subsection is currently phrased, it would be up to the Chief Electoral Officer to determine what is a day of cultural or religious significance and, of course, for the Governor-in-Council to agree with the recommendation, if one is made.

Since 2005, the Election Act in Ontario has contained a similar provision. My staff has had exchanges with officials from Elections Ontario to establish how they have dealt with that wording in the legislation that they administer. Elections Ontario consulted with a large number of religious and cultural groups in the province to establish days of cultural and religious significance to these organizations. Elections Ontario then proceeded to define in its context the meaning of the individual terms “religion,” “culture” and “significance,” as well as the meaning of the expression itself, “days of cultural and religious significance,” to assist the Chief Election Officer of Ontario in decision making.

While we can certainly tap into the work done in Ontario, Elections Canada must develop its own criteria, obviously, in light of the rich diversity of the whole country. My office would welcome guidance from parliamentarians concerning the meaning of these terms.

My colleagues and I would be pleased to answer your questions, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much for that overview.

**Senator Milne:** Mr. Kingsley, it is my understanding that the Lortie commission in 1992 commented that the type of system advocated in this bill would not work because the government could always orchestrate its own defeat. That point would obviate this four-year system. The commissioner also felt that the proposal for fixed terms presented several major problems and, as a result, the Lortie commission recommended against this kind of a system.

When you appeared before the House of Commons committee, you said that you were not consulted when this bill was drawn up. Is that correct?

**Mr. Kingsley:** That is correct.

**Senator Milne:** Did you or anyone on your staff consult with the Lortie commission during their preparations for their report?

l’interdiction s’applique également aux quatre semaines précédant la délivrance du bref électoral, de même qu’aux partis politiques — ce qui reviendrait à interdire la publicité quatre semaines avant la délivrance du bref, lorsqu’on connaît la date des élections. Je crois que des membres du comité ont soulevé brièvement la question lors de la comparution du ministre Nicholson.

En dernier lieu, j’aimerais souligner que le projet de loi C-16 prévoit que le directeur général des élections recommande que les élections aient lieu à un autre moment que le troisième lundi d’octobre, s’il est d’avis que ce jour « ne convient pas à cette fin, notamment parce qu’il coïncide avec un jour revêtant une importance culturelle ou religieuse ». Selon le libellé actuel du paragraphe, il incomberait au directeur général des élections de déterminer ce qu’est un jour revêtant une importance culturelle ou religieuse. Bien sûr, le gouverneur en conseil devrait approuver cette recommandation, le cas échéant.

Depuis 2005, La Loi électorale de l’Ontario comprend une disposition similaire. Le personnel de mon bureau a demandé aux fonctionnaires d’Élections Ontario de quelle manière ils ont traité ce libellé dans la loi qu’ils sont chargés d’administrer. Ceux-ci ont d’abord consulté un grand nombre de groupes religieux ou culturels de la province afin de déterminer quels jours revêtaient pour eux une importance culturelle ou religieuse. Élections Ontario a ensuite entrepris de définir, en contexte, les termes « religion », « culture », et « importance », et de déterminer la signification de l’expression elle-même, c’est-à-dire « jours revêtant une importance culturelle ou religieuse » — afin d’aider le directeur général des élections de la province à prendre une décision.

Nous pouvons certainement nous inspirer du travail accompli par l’Ontario. Toutefois, Élections Canada devra élaborer ses propres critères, étant donné la grande diversité de notre grand pays. Nous accorderons une attention particulière aux recommandations des parlementaires quant à la signification de ces termes.

Monsieur le président, nous sommes maintenant prêts à répondre aux questions des membres du comité.

**Le président :** Merci beaucoup de ce tour d’horizon.

**Le sénateur Milne :** Monsieur Kingsley, je crois qu’en 1992, la Commission Lortie a déclaré que le type de système préconisé dans ce projet de loi ne fonctionnerait pas, car le gouvernement pourrait toujours orchestrer sa propre défaite et ainsi contourner l’échéance de quatre ans. Le commissaire était également d’avis que la proposition d’élections à date fixe posait plusieurs problèmes de taille; c’est pourquoi la Commission Lortie s’était prononcée contre l’adoption de ce type de système.

Lorsque vous avez comparu devant le comité de la Chambre des communes, vous avez déclaré qu’on ne vous avait pas consulté lors de la rédaction de ce projet de loi. Est-ce exact?

**M. Kingsley :** Oui.

**Le sénateur Milne :** Vous-même ou des membres de votre personnel avez-vous été consultés par la Commission Lortie pendant que celle-ci préparait son rapport?

**Mr. Kingsley:** In 1990-91?

**Senator Milne:** It was 1992.

**Mr. Kingsley:** Yes: The report came out in March of 1992, as I remember. Frankly, I cannot recollect whether I would have pronounced on that recommendation at that time, and I cannot recollect that Mr. Lortie raised with me or my office at any time the desirability of the recommendation, but it may well have occurred. This is a 17-year-old memory issue, and I was not asked that question before. I would have to check my notes on that.

**Senator Milne:** Do you know if the government looked at the Lortie commission report when they drew up this bill?

**Mr. Kingsley:** I do not know what the government considered or did not consider in that respect.

**Senator Milne:** Do you think it is perhaps strange that a report that had 900 briefs, over 500 public presentations and two years of work was not considered when this bill was drawn up?

**Mr. Kingsley:** As I say, I do not know what they did and did not consider.

**Senator Milne:** I have problems with the bill. You obviously think it would simplify your work, and it certainly would do that. I am looking at it from a political point of view. You mentioned that the legislation would allow you to change the timing of an election by up to one week, seven days, if there is any kind of a conflict. What do you do about conflict with a moveable religious festival such as Ramadan, which occurs at a different time every year and lasts for a month?

**Mr. Kingsley:** This is why I indicated that there could be direction or something from Parliament about the meaning of these words. The expression "cultural," in my view, may be even more problematic than "religious" in terms of interpretation. What is a cultural event? At what level of significance is it significant enough to recommend postponing an election date? Frankly, being honest here, every group thinks that its cultural event is worth celebrating and putting aside other events. Obviously, presentations would be made to the Chief Electoral Officer, and the Chief Electoral Officer would decide whether the officer agrees with the significance of that cultural event. Then, a recommendation would be made to the Governor-in-Council to postpone the election until the next day or the subsequent Monday.

**Senator Milne:** Do you think seven days is enough leeway?

**Mr. Kingsley:** I told the committee I would prefer the election be held the next day, because everyone is ready for it. When we announce a postponement of an election, it should be done months in advance, in which case everyone can plan accordingly. Most events probably would occur in such a way that we would be advised, but perhaps with Ramadan, it depends on when the cycle of the moon comes in play, and that could pose a problem.

**M. Kingsley :** En 1990-1991?

**Le sénateur Milne :** En 1992.

**M. Kingsley :** Oui. Le rapport a été publié en mars 1992, si je me souviens bien. Franchement, je n'arrive pas à me rappeler si je me suis prononcé au sujet de cette recommandation à l'époque, ni si M. Lortie a abordé, à un certain moment, la question de son opportunité avec moi ou mon bureau. Mais cela a très bien pu être le cas. C'était il y a 17 ans, et c'est la première fois qu'on me pose la question. Il faudrait que je consulte mes notes.

**Le sénateur Milne :** Savez-vous si le gouvernement a examiné le rapport de la Commission Lortie lorsqu'il travaillait à la rédaction de ce projet de loi?

**M. Kingsley :** Non, je l'ignore.

**Le sénateur Milne :** Ne trouvez-vous pas étrange qu'à ce moment-là, on n'ait pas tenu compte d'un rapport ayant nécessité 900 séances d'information, 500 présentations publiques et deux années de travail?

**M. Kingsley :** Je le répète; j'ignore ce que le gouvernement a pris en considération ou pas.

**Le sénateur Milne :** Ce projet de loi m'indispose. De toute évidence, vous pensez qu'il pourrait vous faciliter la tâche, et c'est certainement le cas. Mais moi, je vois les choses d'un point de vue politique. Vous avez dit que cette mesure législative vous permettrait de déplacer d'au plus sept jours la date de tenue d'un scrutin si elle pose problème. Que feriez-vous dans le cas d'un rite religieux comme le ramadan, qui a lieu chaque année à une date différente et qui dure un mois?

**M. Kingsley :** C'est pour cela que j'ai indiqué que le Parlement pourrait formuler une orientation, des recommandations ou autre quant à la signification de ces termes. Le terme « culturel », à mon sens, pourrait être encore plus difficile à interpréter que « religion ». Qu'est-ce qu'un événement culturel? Jusqu'à quel point son importance justifie-t-elle qu'on recommande de déplacer la date des élections? Franchement, tous les groupes culturels pensent que les jours importants à leurs yeux méritent qu'on mette de côté d'autres événements. Bien sûr, il faudrait qu'ils soumettent leurs revendications au directeur général des élections, qui déciderait s'il reconnaît l'importance d'un événement culturel. Ensuite, on formulerait, le cas échéant, une recommandation au gouverneur en conseil pour reporter les élections au lendemain ou au lundi suivant.

**Le sénateur Milne :** Croyez-vous que sept jours constituent une marge de manœuvre suffisante?

**M. Kingsley :** J'ai dit au comité que je préférerais que les élections aient lieu le lendemain, car tout le monde serait prêt. Si nous devons annoncer le report d'un scrutin, on devra le faire plusieurs mois à l'avance afin que tout le monde puisse se préparer en conséquence. Pour la plupart des événements, on saura à l'avance à quoi s'en tenir; mais le ramadan, qui dépend du cycle lunaire, peut poser problème.

On the other hand, it would be an opportunity to recognize the importance of religious events of that nature for Canadians, so that is the positive side of the equation.

When you say, senator, that we seem to favour it, I am testifying as the Chief Electoral Officer about how elections are administered. I see the ease of certain things, but I am not saying that other problems would not remain. There is an issue. There must be, even with a majority government, a capacity to respond rapidly to a situation that may not be engineered by anyone but which happens.

**Senator Milne:** Governments fall.

**Mr. Kingsley:** Majority governments fall in the British Parliamentary System. We have seen this happen in most countries that have the British Parliamentary System and that have existed for a while. It has even taken place relatively recently in Great Britain, which is the mother of Parliament. The office must be ready. Canadians would not accept not having an election because the Chief Electoral Officer is not ready. The readiness must be maintained.

**Senator Milne:** Mr. Kingsley, when the minister appeared before us in December, he claimed that fixed-date elections would likely improve voter turnout — I think that was the terminology he used. When he was asked in the other place if any studies had been done that actually prove that a fixed election date improves voter turnout, he had no answer. Do you know if any studies have been done?

**Mr. Kingsley:** I do not know if any studies have been done, and I believe that Professor Henry Milner, who will appear before you, also testified to that effect in the other place. I am not aware of any, because it is difficult to make any kind of transposition. One must have gone from a non-fixed-date election to a fixed-date election to find out if there was an effect and, even then, one must determine whether all the other variables were fixed.

That research is not easy to do, as we are finding out in trying to understand why the rate has been dropping at the federal level, even though it was arrested significantly at the last election, which is important to remember. It is not easy to identify all those factors and isolate each one.

**Senator Milne:** When you leave, sir, are you planning to recommend that your successor continue with the elections among young Canadians that you initiated and encouraged?

**Mr. Kingsley:** I hope my successor will find that there is no alternative but to do that in light of the high desirability of doing it. Many initiatives were taken that must be sustained. They are absolutely essential to our democracy.

**Senator Milne:** I will repeat on the record what I said to you privately. You have been an excellent Chief Electoral Officer and you have been an international example of how elections should be run. You have made Canada proud around the world. I thank you.

D'un autre côté, ce serait une occasion de reconnaître l'importance de ce type d'événements religieux pour les Canadiens. C'est le bon côté de la chose.

Vous dites, sénateur, que nous semblons appuyer le projet de loi. En ma qualité de directeur général des élections, je peux témoigner de la façon dont on administre les élections. Je vois les avantages de certaines mesures, mais je ne prétends pas qu'elles régleraient tout. Il y a un problème. Même sous un gouvernement majoritaire, on doit pouvoir réagir rapidement à une situation imprévue.

**Le sénateur Milne :** Les gouvernements tombent.

**M. Kingsley :** En vertu du régime parlementaire britannique, les gouvernements majoritaires peuvent tomber. Cela s'est produit dans la plupart des pays où le régime parlementaire britannique est en vigueur depuis un certain temps. C'est même arrivé relativement récemment, en Grande-Bretagne, où ce régime a vu le jour. Le directeur général des élections doit être prêt. Les Canadiens n'accepteraient pas qu'on s'abstienne de tenir un scrutin parce qu'il ne l'est pas. Nous devons nous tenir préparés.

**Le sénateur Milne :** Monsieur Kingsley, lorsque le ministre a comparu devant nous en décembre, il a fait valoir que la tenue d'élections à date fixe serait susceptible d'accroître le taux de participation — je crois que c'est ainsi qu'il s'est exprimé. Lorsqu'on lui a demandé, à l'autre Chambre, si on avait fait des études corroborant cette affirmation, il n'a pu répondre. Savez-vous si des études ont été réalisées?

**M. Kingsley :** Je l'ignore, et je crois que le professeur Henry Milner, qui comparaitra devant vous, a aussi témoigné en ce sens à la Chambre des communes. J'ignore s'il existe de telles études, parce qu'il est difficile d'extrapoler. Il faudrait avoir expérimenté les deux régimes électoraux pour être en mesure de déterminer s'ils ont un effet sur le taux de participation et, même dans ce cas, il faudrait aussi tenir compte des autres variables.

Ce n'est pas une recherche simple à faire, comme nous le constatons en tentant de comprendre pourquoi le taux de participation a chuté aux élections fédérales, même s'il a été assez élevé aux dernières, comme il est important de se le rappeler. Isoler tous les facteurs en cause n'est pas chose facile.

**Le sénateur Milne :** Lorsque vous quitterez vos fonctions, monsieur, prévoyez-vous recommander à votre successeur de continuer à encourager les jeunes Canadiens à voter, comme vous l'avez fait?

**M. Kingsley :** J'espère que mon successeur le verra comme une nécessité, car c'est hautement souhaitable. De nombreuses initiatives qui ont été prises doivent être maintenues. Elles sont absolument essentielles pour notre démocratie.

**Le sénateur Milne :** Je vais répéter, aux fins du compte rendu, ce que je vous ai dit en privé. Vous avez été un excellent directeur général des élections, de même qu'un exemple, sur la scène internationale, quant à la façon d'organiser des campagnes électorales. Vous avez fait la fierté du Canada partout dans le monde. Je vous en remercie.

**Mr. Kingsley:** That is touching. Thank you for having said it publicly as well.

**Senator Jaffer:** I, too, join my colleagues, Senator Milne and Senator Oliver, in thanking you. As I told you privately, thank you for the work you have done internationally, not just by setting an example in Canada, but for the work you have done abroad. I have heard good things when I have been abroad. I thank you for that as well.

I am having great difficulty with this bill. Perhaps you can help me. We have the British Parliamentary System and yet we are trying to adopt another one, such as a fixed term, which is more like what our friends to the south have than the British Parliamentary System. In a way, it feels as if you eat the cake and keep it as well: we would have both systems if there is a non-confidence vote. You will always need to be ready. In your paper, you set out the benefits of fixed elections, but there may be a non-confidence motion. It is great if it works.

We have had such an election in B.C. What have you observed about that fixed-term election and any lessons we can learn from that?

**Mr. Kingsley:** I think tomorrow the committee will have as a witness my good friend Harry Neufeld, the Chief Electoral Officer of B.C. He will be in a much better position to tell you about that. It is better if he says it than if I say what he has told me.

**Senator Jaffer:** We do not want to hear what he has told you. We will hear from him. Are there any lessons you feel are useful? B.C. has had only the one election.

**Mr. Kingsley:** One thing that stands out is that people might have expected significant savings. They have not materialized. I can understand why, but it means that the money that is invested, if the fixed date is respected, achieves better results, in terms of renting offices at fixed times. The election date will be known so that people are not caught having to rent a facility that is less adequate, which is a problem across this land. If the market is bad for people leasing real estate, they wind up in places that are less desirable. These are some of the advantages that are achieved.

I also mentioned in my introductory remarks that the Chief Electoral Officer can prepare an advertising campaign leading up to the election period. In my view, if the situation is one of a majority government and it has crossed the threshold of the third year, then the odds are 95 to 99 per cent that there will be the fixed date, in which case people can do their planning accordingly and achieve some of the better results that are listed over there and to which I alluded in my introductory remarks. We would achieve better results if we are talking about majority government and achieving that date.

**Senator Jaffer:** I am interested in what you said about cultural and religious holidays. It will not come as any surprise to my colleagues that I am one of the people who follows Ramadan.

**M. Kingsley :** Cela me touche. Merci de l'avoir déclaré publiquement.

**Le sénateur Jaffer :** Je joins ma voix à celles de mes collègues, les sénateurs Milne et Oliver, pour vous remercier. Comme je vous l'ai dit en privé, merci pour le travail que vous avez accompli, non seulement ici, au Canada, mais également ailleurs dans le monde. J'ai entendu des commentaires favorables lorsque j'ai été à l'étranger. Je vous en remercie également.

Je suis très préoccupée par ce projet de loi. Peut-être pouvez-vous m'aider. Nous utilisons le régime parlementaire britannique, mais nous tentons d'adopter un autre système, les élections à date fixe, qui ressemble davantage au régime de nos voisins Américains qu'au britannique. C'est un peu comme avoir le beurre et l'argent du beurre : nous aurions les deux systèmes en cas de vote de défiance. Vous devrez toujours vous tenir prêts. Dans votre document, vous décrivez les avantages de tenir des élections à date fixe, mais il pourrait y avoir un vote de défiance. C'est très bien si cela fonctionne.

En Colombie-Britannique, nous avons eu des élections à date fixe. Qu'avez-vous retenu de cet exercice?

**M. Kingsley :** Je pense que demain, votre comité recevra comme témoin mon bon ami Harry Neufeld, directeur général des élections de la Colombie-Britannique. Il sera davantage en mesure de vous en parler. Il est préférable qu'il le fasse lui-même, au lieu que je vous rapporte ses propos.

**Le sénateur Jaffer :** Nous ne voulons pas savoir ce qu'il vous a dit. Nous allons le recevoir. Croyez-vous qu'on a pu tirer des enseignements utiles de l'expérience? La Colombie-Britannique a organisé des élections de ce type seulement une fois.

**M. Kingsley :** L'une des choses qui sont ressorties, c'est qu'on aurait pu s'attendre à réaliser d'importantes économies, mais cela ne s'est pas concrétisé. Je peux comprendre pourquoi, mais cela signifie que si la date fixée est respectée, ce sera plus économique, étant donné qu'on doit louer des bureaux pour une période déterminée. La date des élections sera connue, de sorte que les gens ne se retrouveront pas à devoir louer des installations moins adéquates, ce qui est un problème partout au pays. Si la conjoncture du marché locatif est mauvaise, les locataires se retrouvent dans des endroits moins intéressants. Voilà quelques avantages que le régime permet.

J'ai également mentionné, dans mon allocution, que le directeur général des élections pouvait préparer une campagne publicitaire à la veille des élections. À mon avis, si l'on est en situation de gouvernement majoritaire et que celui-ci a franchi le seuil de la troisième année, il y a de 95 à 99 p. 100 de chances qu'une date soit fixée pour le scrutin, auquel cas les gens peuvent s'organiser en conséquence et atteindre les résultats optimaux dont on a dressé la liste et que j'ai mentionnés dans mon allocution. Nous parviendrions à de meilleurs résultats avec un gouvernement majoritaire et une date fixe.

**Le sénateur Jaffer :** Je m'intéresse à ce que vous avez dit sur les congés de nature culturelle et religieuse. Aucun de mes collègues ne sera surpris d'apprendre que j'observe le ramadan. Peut-être

Perhaps it is late in the afternoon. When you talk about cultural holidays, what cultural holidays do we have now? I am a little at sea about what you mean by cultural holidays.

**Mr. Kingsley:** Senator, my best answer is: What does Parliament mean by the term? It is in the bill. It is not something I recommended.

**Senator Jaffer:** That is why I am asking for your definition.

**Mr. Kingsley:** Would St. Jean Baptiste Day be a cultural event? I know it is on June 24. I have followed it religiously — that is a pun — as a cultural event all my life. I participated in it proudly. Other events that occur in October are related to different cultural groups. For example, it is harvest time in Canada. Some cultural groups may organize something around that event. It may be tied to their cultural heritage. What is the importance of that? What is the reach of this definition before one can say, yes, it is worth postponing an electoral event, where an essential democratic function must take place called choosing our representatives? That burden is a heavy one to carry.

**Senator Jaffer:** We may have chewed off more than we want to by mentioning cultural holidays, because there will be many demands in that regard: but that point is not for you. That will be another day's conversation.

This question is not directly related to this bill, but I cannot pass on this opportunity to ask it. As you said, it will probably be my last chance to ask it of you. You have done a great job in getting the youth involved. I would like to hear from you about the new Canadians, who represent the fastest growth in our population. How are you reaching out to them to make them aware of elections? How many languages do you send the material out in so that people are aware of the elections?

**Mr. Kingsley:** In terms of outreach, there is a publication called *Electoral Insight*, put out by my office. The next issue deals precisely with everything we do. The shorthand answer is that we produce brochures in over 30 languages to reach out to people. We put out written and television advertisements in about 30 different languages. In television, there are not that many languages, but we do it wherever there are languages other than English and French, to reach out to those people. I know Aboriginals are not part of this, but we also reach out specifically to them. We reach out to ethnocultural groups through written media, and through televised media and radio as well. That is part of the effort to reach out to them.

**Senator Di Nino:** Let me add my welcome, Mr. Kingsley. Obviously, we have all had an opportunity to work with you. I join my colleagues in suggesting that we will miss your good leadership and the great work you have done over the years, including, as Senator Jaffer said, internationally, with whom you and I have chatted in the past.

I will go back for a moment to the issue of the electoral officer's authority to recommend, or to deal with, potential changes to the stated date of the third Monday of October every

est-ce parce qu'il est un peu tard dans la journée, mais combien de congés de nature culturelle avons-nous actuellement? Je ne sais pas trop ce que vous voulez dire par congés de nature culturelle.

**M. Kingsley :** Sénateur, je vais vous répondre en vous demandant comment le Parlement définit cette notion dans le projet de loi. Ce n'est pas moi qui ai fait cette recommandation.

**Le sénateur Jaffer :** C'est la raison pour laquelle je vous demande votre définition.

**M. Kingsley :** La fête de la Saint-Jean-Baptiste, qui a lieu le 24 juin, est-elle une manifestation culturelle? Je m'excuse du jeu de mots, mais je l'ai célébrée religieusement toute ma vie, avec fierté. D'autres groupes culturels célèbrent des fêtes en octobre. Par exemple, c'est le temps des récoltes à cette époque de l'année au Canada. Certains groupes organisent des festivités à cette occasion, qui sont liées à leur patrimoine culturel. Quelle en est l'importance? À quel moment peut-on dire qu'une de ces fêtes est assez importante pour qu'il convienne de reporter le jour des élections, qui sert à exercer notre devoir démocratique c'est-à-dire à choisir nos représentants? C'est une lourde décision à prendre.

**Le sénateur Jaffer :** Nous avons peut-être été trop loin en parlant de congés de nature culturelle parce que les demandes vont affluer à ce sujet, mais ce n'est pas de votre ressort. Nous y reviendrons un autre jour.

Ma question n'est pas directement liée au projet de loi, mais je ne peux pas rater l'occasion de vous la poser car, comme vous l'avez dit, c'est probablement la dernière fois que je pourrai le faire. Vous avez fait de l'excellent travail auprès des jeunes électeurs. J'aimerais que vous nous parliez des néo-Canadiens, qui connaissent la plus forte croissance au pays. Que faites-vous pour les renseigner sur les élections? Dans combien de langues diffusez-vous l'information sur les élections?

**M. Kingsley :** À ce sujet, mon bureau publie le magazine *Perspectives électorales*. Le prochain numéro traite justement de tout ce que nous faisons. Pour résumer, nous publions des brochures dans plus de 30 langues pour renseigner les gens. Nous diffusons des publicités écrites et télévisuelles dans une trentaine de langues. Il n'y a pas autant de langues pour la télévision, mais nous diffusons des annonces télévisées dans toutes les autres langues que l'anglais et le français qui sont nécessaires pour rejoindre les gens. Ce n'est pas une question de langue dans leur cas, mais nous ciblons aussi les Autochtones. Nous entrons en contact avec les groupes ethnoculturels par les médias écrits, la radio et la télévision. Cela fait partie de notre rôle de rayonnement.

**Le sénateur Di Nino :** Je vous souhaite moi aussi la bienvenue, monsieur Kingsley. Nous avons évidemment tous eu l'occasion de travailler avec vous. Comme mes collègues, je pense que nous allons regretter votre leadership et l'excellent travail que vous avez accompli au cours des années y compris, comme le sénateur Jaffer l'a dit, votre travail sur la scène internationale, dont vous et moi avons déjà discuté.

J'aimerais revenir un instant sur le pouvoir du directeur des élections de recommander ou d'envisager de modifier la date prévue des élections qui est fixée au troisième lundi d'octobre tous

four years when it is not suitable for election purposes for a number of reasons. My understanding is that the legislation provides for an opportunity to respect certain values that a large number of Canadians would find important in requesting or requiring that the date be changed because of the significance to them of that particular day.

I suggest that 20 or 30 years ago, we may not have been talking about Ramadan. This more recent phenomenon has happened in our country because of the wonderful immigration of so many people from so many different lands.

I saw that as an opportunity to give the Chief Electoral Officer, and eventually the executive, a chance to review the importance of certain times and days and to provide enough flexibility to embrace unforeseen changes that take place in society on a regular basis. Do you agree with that?

**Mr. Kingsley:** I agree with that and I quote back what you said — “a large number of Canadians.” It is useful to hear that is what Parliament has in mind: that it would be a number part of Canadians and not an isolated group in one small community that thinks its event is the most important of the year. The national impact is not there.

Part of your example is religious. The emphasis of my remarks has been on cultural events, which are, in my view, more difficult and problematic to come to an understanding of what is a cultural event that requires a recommendation to the Governor-in-Council.

If the election date is the third Monday in October, that is fixed. Is there a cultural event that starts on that date that did not occur before? At what stage does the event become something that needs to be taken into account nationally? That is the problem I am trying to expose.

**Senator Di Nino:** I understand that.

**Mr. Kingsley:** The fact that it is being put in the hands of an Officer of Parliament and not in the hands of elected representatives is the other issue I am trying to put to you.

**Senator Di Nino:** I see that as a positive in the sense it gives a flexibility to be able to recognize that things do and will change, and from time to time we will need to consider issues or events that we cannot foresee today. I do not see that as a negative. I am not trying to put words in your mouth, but I wonder if you agree with my comment.

**Mr. Kingsley:** As a Chief Electoral Officer — and the thought is occurring to me as we discuss it, which is why these are enlightening moments — since October 19 is the date in the statute, I would consider that any cultural event happening now on October 19 is not an event that would require a change to the statute. It would have to be new cultural events that would fit that bill. That is not bad.

**Senator Di Nino:** That is, unless you decide that it is an event of substance and importance, so we will change it anyway. Under the legislation, the Chief Electoral Officer probably has that authority to recommend.

les quatre ans, quand cette journée ne convient pas pour diverses raisons. Je pense que la loi permet de tenir compte de certaines valeurs qu'un grand nombre de Canadiens jugeraient suffisamment importantes pour demander ou exiger qu'on modifie la date des élections en raison du caractère particulier que cette journée revêt pour eux.

Je pense qu'il y a 20 ou 30 ans nous n'aurions pas parlé du ramadan. C'est un phénomène qui est apparu récemment chez nous à la suite de l'immigration de gens extraordinaires en provenance de nombreux pays.

À mon avis, c'est une façon de donner au directeur général des élections, et en bout de ligne au pouvoir exécutif, l'occasion de vérifier l'importance de certains moments et jours de façon à offrir assez de souplesse pour tenir compte des changements inattendus qui se produisent régulièrement dans la société. Êtes-vous d'accord avec moi là-dessus?

**M. Kingsley :** Oui, et je souligne que vous avez parlé « d'un grand nombre de Canadiens ». Il est utile de rappeler l'intention du Parlement à ce sujet, c'est-à-dire qu'il doit s'agir d'un nombre important de Canadiens, et pas d'un groupe isolé dans une petite localité qui estime que ses célébrations sont les plus importantes de l'année. Il n'y a pas d'impact national dans ce cas.

Votre exemple est de nature religieuse. J'ai insisté sur les manifestations culturelles dont l'impact, selon moi, est plus difficile à faire comprendre et accepter quand on veut faire une recommandation au gouverneur au conseil.

Disons que les élections ont lieu à date fixe le troisième lundi d'octobre. Y a-t-il une activité culturelle qui commence ce jour-là et qui n'existait pas avant? À partir de quand cet événement est-il devenu d'importance nationale? C'est le problème que j'essaie d'expliquer.

**Le sénateur Di Nino :** Je comprends.

**M. Kingsley :** Le fait que la décision est prise par un mandataire du Parlement et non par les représentants élus est un autre problème que j'essaie de vous exposer.

**Le sénateur Di Nino :** C'est positif dans le sens où on a la possibilité de reconnaître que les choses évoluent et qu'on pourra tenir compte de situations ou d'événements que nous ne pouvons prévoir aujourd'hui. Pour moi ce n'est pas négatif. Je ne veux pas vous faire dire ce que vous n'avez pas dit, mais je me demande si vous êtes d'accord avec moi là-dessus.

**M. Kingsley :** Notre discussion est très éclairante parce qu'elle vient de me faire réaliser qu'étant donné que la date prévue dans la loi pour la tenue des élections est le 19 octobre, tout événement culturel tombant maintenant un 19 octobre n'est pas susceptible de faire modifier la date des élections pour le directeur général des élections. Il faudrait qu'il s'agisse de nouveaux événements culturels. Ce n'est pas mal.

**Le sénateur Di Nino :** Sauf si vous décidez que l'événement est suffisamment important; à ce moment-là, on modifierait la date de toute façon. La loi permet probablement au directeur général des élections de formuler des recommandations.

I want to ask you also about a comment made by some of our friends about potential benefit to Canadians, in the sense that having a fixed date would allow individuals to better participate in the process by being able to plan the responsibility of casting one's ballot. Do you have an opinion on that? Have you seen anywhere in the world where such a change may have had such an impact?

**Mr. Kingsley:** The answer to the second question is I have not seen that because I have not seen any system transform itself, other than British Columbia, which is part of the British Parliamentary System.

**Senator Di Nino:** Did we see any difference in voter participation in B.C.?

**Mr. Kingsley:** I am not sure.

What did the first part of your question deal with?

**Senator Di Nino:** Do you believe fixed-date elections would increase voter participation?

**Mr. Kingsley:** In my introductory remarks, I was trying to say that it would allow Elections Canada to do a better job of reaching out to Canadians in terms of our advertising campaign — the election is coming, and so on and so forth — and in terms of preparations. We could therefore reach out to electors in a more meaningful way. I think that would be possible and that is what I alluded to in my remarks. There are also disadvantages, but there are advantages and that is one of them, in my books.

**Senator Di Nino:** In your summary of benefits, you list many. I want to focus on one that I think is probably key. Particularly in the last decade or so, we have seen a certain skepticism or cynicism arise about elections and the way they are called. I believe that this bill will help to lessen that, if not eliminate it. Know that the timing of an election is not in the hands of the Prime Minister but is known to all Canadians would assist Canadians in their planning, as well as in understanding that every four years — unless the government loses the confidence of the House — they will be expected to participate in the electoral system.

Do you think it would lead to not only a better understanding but to much less skepticism and cynicism, which seems to have increased in the last number of years?

**Mr. Kingsley:** It is hard for me to pronounce on the skepticism aspect, because that is more of a political judgment. I listed it as an advantage for other reasons. I will leave to the politicians the judgment of the political impact on skepticism.

**Senator Di Nino:** I want to clarify that from the standpoint of the Chief Electoral Officer and the people working with the Chief Electoral Officer, the ability to plan, prepare and structure an election should lead to more participation. Knowing that this is a fact that can be anticipated, the citizens of this country also could plan better.

J'aimerais vous soumettre une observation faite par des amis sur les avantages possibles de cette mesure pour les Canadiens, dans le sens où des élections à date fixe permettraient aux gens de mieux participer au processus électoral parce qu'ils pourraient prévoir leur geste. Qu'en pensez-vous? Est-ce qu'un changement semblable a eu des répercussions du genre ailleurs dans le monde?

**M. Kingsley :** Je ne peux pas vous répondre parce que je n'ai assisté à la transformation d'aucun système, mis à part celui de la Colombie-Britannique, qui fait partie du régime parlementaire britannique.

**Le sénateur Di Nino :** Est-ce que la participation des électeurs a changé en Colombie-Britannique?

**M. Kingsley :** Je ne sais pas.

Quelle était votre première question encore?

**Le sénateur Di Nino :** Pensez-vous que des élections à date fixe vont favoriser la participation des électeurs?

**M. Kingsley :** Dans ma déclaration liminaire, j'ai fait remarquer que nos activités de rayonnement, d'éducation et de publicité auprès des Canadiens — pour expliquer la tenue prochaine d'élections, entre autres — seraient plus efficaces. Nous pourrions communiquer plus facilement avec les électeurs. Je pense qu'une participation accrue est possible et c'est ce à quoi j'ai fait allusion dans mes observations. Il y a des inconvénients, mais il y a aussi des avantages et c'en est un, à mon avis.

**Le sénateur Di Nino :** Vous énumérez de nombreux avantages dans votre document. Je veux insister sur un avantage qui est, pour moi, probablement essentiel. Depuis une dizaine d'années plus particulièrement, on a vu que les élections et leur déclenchement suscitent un certain scepticisme ou cynisme. J'imagine que le projet de loi va contribuer à atténuer sinon à dissiper ce sentiment. Si les Canadiens savent quand les élections auront lieu, et que cela n'est pas laissé à la discrétion du premier ministre, ils pourront prévoir et mieux comprendre que tous les quatre ans, à moins que le gouvernement ne perde la confiance de la Chambre, ils doivent aller voter.

Pensez-vous qu'en plus de favoriser une meilleure compréhension des choses, les élections à date fixe pourraient dissiper le scepticisme et le cynisme qui semblent avoir augmenté au cours des dernières années?

**M. Kingsley :** C'est difficile pour moi de me prononcer là-dessus parce que c'est un aspect plutôt politique. J'ai fait valoir d'autres avantages des élections à date fixe. Je vais laisser les politiciens juger de l'impact de cette mesure sur le scepticisme des gens.

**Le sénateur Di Nino :** Je veux m'assurer que, pour le directeur général des élections et ceux qui travaillent avec lui, le fait de pouvoir planifier, préparer et structurer des élections devrait favoriser une meilleure participation. Si c'est le cas, les citoyens aussi pourraient mieux planifier.

**Mr. Kingsley:** As I have indicated, I cannot state for a fact that because the Chief Electoral Officer can do more things that will result in a better product and it will lead to increased participation. It is a logical extrapolation, but I cannot testify that this increase will definitely happen. It is also logical to remember that minority governments have a hard time sticking to a four-year schedule. I do not think that has ever happened in this country.

**Senator Di Nino:** We agree with the latter statement in the sense that it is hard. This idea contemplates a system whereby, under a majority government, we would have an election every four years. Obviously, you would not wish to take away from Parliament the right to defeat a government and to expect that an election be called. That situation would normally happen during a minority government, so I agree with you.

**Senator Fraser:** Let me add my voice, Mr. Kingsley, to those who are paying tribute to you. I have learned a lot from sitting in committees when you were present. On those occasions when I have dealt with you, as an individual senator on various matters, I have been profoundly impressed by your professionalism, your rigour and your sometimes creative approach to difficulties that I might advance.

I know you have probably driven organizers of all political parties right around the bend on occasion because of your rigor and your insistence that the rules are the rules and the law is the law, but I think you have done a great deal to bolster Canadians' confidence in the profound integrity of our electoral system. There are few things more important than that in a democracy.

To come back to this matter of days of religious or cultural significance, I gather that you are more than a little uncomfortable with the idea that the Chief Electoral Officer makes those decisions rather than receiving guidance from Parliament. I can understand that, because every group to whom "no" is said will think favouritism is at work here somewhere, or there is discrimination of some sort. That is human nature.

I can also understand why, in a bill of this nature, one would not want to get into the business of listing dates that are of significance. Anyone who was accidentally left out would be profoundly offended. As well, as has been observed, society changes. Things of national significance today may not be in 25 years, in the same way that things are of significance today were perhaps not significant 25 years ago.

How can we wrap our minds around this? Do you think it would be helpful for your successor to have the ability to seek guidance from Parliament, say, six months before an election date: to ask to appear before a parliamentary committee to say that this year, the fixed date will occur on the same date as this religious festival, that cultural festival, or whatever, and seek guidance from the parliamentarians on how to approach that?

**Mr. Kingsley:** That is such an excellent idea, senator. I feel for my successor. A lifeline has been thrown. It is a difficult decision to make on one's own. Of course the Electoral Officer will have people to advise him or her, but the Electoral Officer is still one

**M. Kingsley :** Comme le l'ai expliqué, je ne peux pas affirmer avec certitude que la participation sera accrue du fait que le directeur général des élections peut offrir un meilleur produit. C'est une extrapolation logique, mais je ne peux pas vous assurer que c'est nécessairement ce qui va arriver. Il faut aussi se rappeler que les gouvernements minoritaires ont du mal à durer quatre ans. Je crois que ce n'est jamais arrivé dans notre pays.

**Le sénateur Di Nino :** Ce que vous venez de dire est vrai. Ce concept suppose qu'il y a un gouvernement majoritaire et que les élections ont lieu tous les quatre ans. On ne veut assurément pas empêcher le Parlement de défaire un gouvernement et de provoquer des élections, comme cela arrive normalement quand le gouvernement est minoritaire; je suis d'accord avec vous là-dessus.

**Le sénateur Fraser :** Permettez-moi à mon tour, monsieur Kingsley, de vous rendre hommage. J'ai beaucoup appris au cours des séances de comité auxquelles vous avez participé. Dans les rapports que j'ai eus, en tant que sénateur, avec vous sur différentes questions, j'ai été vraiment impressionnée par votre professionnalisme, votre rigueur et la créativité avec laquelle vous avez parfois envisagé les problèmes que je pouvais vous soumettre.

Je sais que vous avez probablement déjà dû exaspérer tous les partis politiques en insistant pour que la loi et les règles soient suivies, mais je pense que vous avez réussi à faire valoir la grande intégrité de notre système électoral auprès des Canadiens. Il n'y a pas grand-chose de plus important dans une démocratie.

Pour revenir à la question des jours qui revêtent une importance religieuse ou culturelle, vous semblez ne pas trop vouloir que le directeur général des élections tranche à ce sujet et préférer qu'il soit conseillé par le Parlement. Je peux comprendre étant donné que les groupes qui vont essayer un refus vont croire qu'il y a du favoritisme ou qu'ils sont victimes de discrimination. C'est humain.

Je comprends également que, dans un projet de loi de cette nature, on ne veuille pas énumérer de dates importantes. On risque de vraiment froisser ceux qui seraient oubliés. Par ailleurs, comme on l'a fait remarquer, la société évolue. Ce qui est d'importance nationale aujourd'hui peut ne plus l'être dans 25 ans, comme ce qui est important aujourd'hui ne l'était peut-être pas il y a 25 ans.

Que pouvons-nous faire? Pensez-vous qu'il serait utile que votre successeur puisse obtenir les conseils du Parlement, disons, six mois avant la date prévue des élections; qu'il comparaisse devant un comité parlementaire à qui il demanderait quoi faire étant donné que, cette année, la date prévue tombe le même jour que tel festival religieux ou culturel, par exemple?

**M. Kingsley :** C'est une excellente idée, madame le sénateur. Mon successeur devrait trouver cela d'un grand secours parce que c'est une décision difficile à prendre seul. Il est certain que le directeur général des élections a des collaborateurs qui

person making a recommendation. If the Electoral Officer does not make that recommendation, the opprobrium attached to that carries with the office. It would be good to have the opportunity to verify with a parliamentary committee, a Senate committee, the events that are foreseen and what the view is. There would be an expression around the table, and the committee comes out with a view. I think that would be so beneficial to a Chief Electoral Officer. It is something I would highly recommend. If it is not in the bill, it is something that I would recommend the next Chief Electoral Officer put into practice. The officer should seek such a meeting and get the reading of what people are thinking.

The Chief Electoral Officer could also say, "Here are the events that are foreseen." There could be something on the website, asking people if something is significant that they think meets these tests, and perhaps some idea of the tests could be developed. Whatever ones are of any significance would be brought to the table so the people could react to something that Canadians have expressed themselves on. I think that would be something wonderful. It would be just the thing required to make this work.

**Senator Fraser:** You have an interesting list or summary of benefits of fixed-date elections: hoped-for benefits, I suppose, in some cases. As you suggested in passing, nothing in life is perfect. Every silver lining has a cloud. What are the potential, foreseeable disadvantages to a system of fixed-date elections, from your point of view? I am not asking you for constitutional discourse here. I know you do not like to do that.

**Mr. Kingsley:** From the Chief Electoral Officer's point of view, from the point of view of management of the exercise, one of the issues is that in a majority government, people will expect the election to be on the fixed-election date. Something happens in terms of planning and we may become a little lax. When we went from a majority to a minority government, we saw that our planning, when we started to plan with computers and everything else, was really of a mindset of majority governments. We do not realize we are thinking that way because it is the only reality we have known. I see that as a possibility, and therefore a Chief Electoral Officer would have to guard against that and really drive people to be ready if there is a call, even for a majority government. If it is a minority, that would be the mindset.

I alluded to where problems may arise if advertising is not controlled. A lot of advertising will occur the Saturday before the writs are dropped on the Sunday. If everyone is doing it, then everyone is doing it. On the other hand, if there was a ban for 28 days before, who wants to advertise 28 days before? Maybe some people do, but it does not have the same effect. When you see an ad about buying a car, advertisers want you to buy it that day. They do not say, "In 28 days, go and buy this car." They want instantaneous recognition. I see that. Fixed-date elections will change the mindset of people who plan elections for parties and candidates. Knowing the date will change the mindset: everyone will have that same opportunity if they are organized.

There may be other repercussions, obviously, that we cannot foresee, even if we look at what the Americans do with their fixed-date elections. We have noticed there that the campaign

peuvent le conseiller, mais il reste que c'est lui qui formule la recommandation. Sa décision risque de jeter l'opprobre sur sa fonction. Il serait utile qu'il puisse discuter de la situation avec un comité parlementaire, un comité sénatorial, pour avoir son point de vue. Je crois que ce serait des plus utiles pour le directeur général des élections. Je recommanderais fortement que mon successeur le fasse, même si ce n'est pas prévu dans le projet de loi. Le directeur des élections devrait demander cette rencontre pour savoir ce que les parlementaires pensent.

Le directeur général des élections pourrait aussi expliquer la situation qu'il entrevoit et demander aux gens, sur le site web, s'ils jugent que tel événement est important en fonction de certains critères qui seraient énoncés. Les parlementaires pourraient ensuite se prononcer sur ce que les Canadiens ont jugé important. Je crois que ce serait formidable. C'est ce qu'il faudrait pour que la formule fonctionne.

**Le sénateur Fraser :** Vous avez bien résumé les avantages des élections à date fixe, des avantages envisagés, j'imagine dans certains cas. Comme vous l'avez dit, rien n'est parfait. Tout aspect positif a son revers. Quels sont les inconvénients possibles, prévisibles d'élections à date fixe, selon vous? Je sais que vous n'aimez pas parler de considérations constitutionnelles, et ce n'est pas ce que je vous demande.

**M. Kingsley :** Si le gouvernement est majoritaire, les gens vont s'attendre à ce que les élections aient lieu à une date fixe. Pour le directeur général des élections et la gestion du processus, la planification est plus simple et il peut y avoir un peu de laisser-aller. Quand on a eu un premier gouvernement minoritaire, nous avons constaté que notre planification était organisée en fonction de gouvernements majoritaires. Nous n'en avons pas pris conscience avant parce que nous n'avions pas connu autre chose. C'est un risque, le directeur général des élections doit prévenir ce genre de situation et veiller à ce que les gens soient prêts si des élections sont déclenchées, même dans le cas d'un gouvernement majoritaire. S'il est minoritaire, il le serait.

J'ai parlé des problèmes qui pourraient survenir si la publicité n'est pas encadrée. On va diffuser beaucoup d'annonces la veille de la délivrance du bref. Si tout le monde le fait, d'accord. Par ailleurs, on pourrait interdire la publicité 28 jours avant la délivrance du bref, parce que qui veut faire des annonces 28 jours avant? Cela peut en intéresser certains, mais l'effet n'est pas le même. Ceux qui annoncent une voiture veulent vous la vendre tout de suite, pas 28 jours plus tard. Ils veulent une réaction immédiate. Je pense que les élections à date fixe vont changer la mentalité des gens qui planifient des élections pour les partis et les candidats. Connaître la date va changer les choses, parce que les possibilités seront les mêmes pour tous ceux qui sont bien organisés.

Évidemment, on ne peut prévoir toutes les repercussions possibles, même en observant la manière de procéder des Américains avec leurs élections à date fixe. Nous avons

lasts a long time but this is part of their primary system. The primary system causes this to happen because the primaries occur so early. We do not have that primary system. Parties may want to identify candidates earlier. That may not be a bad thing either. It is hard to tell at this stage what will happen that will be untoward in terms of the system and what will be beneficial. I have not set my mind to this issue entirely because it is hard to forecast all the effects. That is my best answer on that.

I think there should be an agreement that the Treasury Board guidelines about advertising take place 28 days earlier. There should not be any advertising by the government for 28 days before the drop of the writs. That ban should be easy to achieve. All they need to do is issue the directive, so that any government advertising must deal with something that is essential and aimed at the security of people or the health of people. There is a definition in those guidelines. It would be only a matter of doing that earlier, and I think there should be an indication that this will be respected.

[Translation]

**Senator Joyal:** We all feel a certain twinge of sadness, Mr. Kingsley, on seeing you for the last time in your capacity of Chief Electoral Officer. Perhaps we will eventually have the pleasure of welcoming you again to this or to another Senate committee as a witness for another prestigious organization.

That being said, on reading this bill which appears relatively straightforward, I see that many things are implied. For instance, clause 56.2 of Bill C-16 sets out two situations which can result in the postponement of an election: when the scheduled date coincides with a major cultural or religious holiday, or when it coincides with the holding of a provincial or municipal election.

However, as you well know from experience, other circumstances — equally important, in my opinion — in the democratic life of a country can conspire to postpone an election.

Let me give you one example that comes to mind, as a Canadian from Quebec. A Quebec government could decide to hold a referendum. Clause 56.2 mentions a provincial or municipal election, but makes no mention of a referendum.

Theoretically then, according to the current proposed legislative provision, a federal election could not be postponed if a provincial government decided to hold a referendum on an important provincial issue. This is one scenario that is not covered by the bill.

I can give you another example. Several years ago, Manitoba was the scene of a major national disaster when the Red River flooded its banks.

remarqué que leurs campagnes électorales durent longtemps parce que les primaires se tiennent très tôt; leur système est ainsi fait. Au Canada, ce n'est pas pareil. Les partis aimeraient peut-être nommer leurs candidats plus tôt, ce qui ne serait pas si mal non plus. En ce moment, il est difficile de prédire ce que ce système amènerait de fâcheux et de bénéfique. Je ne sais pas encore tout à fait quoi penser parce qu'il est difficile de prévoir toutes les conséquences. C'est la meilleure réponse que je puisse donner.

Je pense qu'il faudrait une entente pour que les lignes directrices du Conseil du Trésor sur la publicité prennent effet 28 jours plus tôt. Le gouvernement ne devrait pas faire de publicité au cours des 28 jours précédant le déclenchement des élections. Cette interdiction devrait être facile à appliquer. Il suffit d'émettre une directive comme quoi les publicités du gouvernement doivent traiter de questions essentielles et viser la sécurité ou la santé des gens. Il y a une définition dans ces lignes directrices. Il suffirait simplement de le faire plus tôt, et je pense qu'il faudrait recommander que ce soit respecté.

[Français]

**Le sénateur Joyal :** Nous avons tous un certain pincement au cœur, monsieur Kingsley, en vous voyant pour la dernière fois dans le rôle du directeur général des élections. Peut-être aurons-nous éventuellement le plaisir de vous recevoir à nouveau à titre de témoin pour un autre organisme prestigieux, devant ce comité ou devant d'autres comités du Sénat.

Cela dit, à la lecture de ce projet de loi qui semble relativement simple à comprendre, je constate qu'il contient beaucoup de non dit. Par exemple, à l'article 56.2 du projet de loi C-16, il est mentionné que deux situations peuvent mener au report de la date d'une élection; soit un jour de fête culturelle ou religieuse d'importance, ou encore la tenue d'une élection provinciale ou municipale.

Mais vous savez très bien que, de par votre expérience, d'autres circonstances — à mon avis tout aussi importantes — dans la vie démocratique du pays peuvent conduire à la décision de reporter une élection.

Laissez-moi vous en donner une qui me vient à l'esprit, en tant que Canadien du Québec : un gouvernement au Québec qui déciderait de faire un référendum. Par exemple, si j'interprète l'article 56.2, on parle d'une élection provinciale ou municipale, mais pas d'une consultation populaire.

On ne pourrait donc pas, théoriquement, reporter l'élection fédérale en fonction de ce projet de loi tel qu'il est rédigé si un gouvernement, dans une province, avait une consultation populaire sur une question d'importance provinciale autour de la consultation. Voilà donc un exemple qui n'est pas couvert par le projet de loi.

Je vais vous en donner un autre. Il y a quelques années, une catastrophe importante a eu lieu au Manitoba; la rivière Rouge a débordé de son lit d'une manière exceptionnelle.

[English]

Of course, one would say there is no flood in October but there could be other natural catastrophes of the same importance. I remember well the discussion around Parliament at that time was that there should not be an election call because a significant portion of the population in Manitoba would not be able to participate easily because of the weather and other physical conditions.

There is nothing to cover such events but with today's climate changes, we are open to almost anything. Such events have occurred in the past.

Another situation is covered by section 4 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms where it mentions insurrection, war or invasion. The section says that with a vote of not more than one third of the members opposing, the life of a Parliament can continue.

On the face of it, the bill seems easy to understand. However, when one puts it into the context of the practical world of democratic life, it is not as easy as it seems. If we suspend the date because of a culturally important event, should we not suspend the date if a significant portion of the population are unable to participate, or if there is such an important decision that, province-wide, citizens are called to express their views on a fundamental issue of politics in the life of this country?

I read the bill and it was easy to understand but not as easy to understand in more practical terms. Legislating on this matter would remove the flexibility that is in the current system. Such a built-in flexibility is helpful in response to the situations that I presented. There is an argument such that it is at the whim of the prime minister and so we give the advantage to the prime minister of the day, while the other political parties are less favoured and so forth. We have heard the argument. Two important benefits exist in the current system: the flexibility to balance the interests of groups of citizens or those faced with difficult situations of nature.

If we legislate on fixed-date elections, in realistic terms we should take those benefits into account.

[Translation]

**Mr. Kingsley:** You are correct when you say the bill would not allow the Chief Electoral Officer to recommend postponing a general election because of a scheduled provincial referendum. There is no question about that.

[English]

With respect to your concern about natural events, this item falls under the statute such that an authority is granted to the Chief Electoral Officer to recommend to the Governor-in-Council the postponement of an election in the event of a natural disaster. I have concerns about giving the Chief Electoral Officer a great deal of discretion to make such recommendations. Part of that concern flows from my experience in the 1997 election in

[Traduction]

Bien entendu, on me dira qu'il n'y a normalement pas d'inondations en octobre, mais il pourrait y avoir d'autres cataclysmes de même importance. Je me rappelle bien qu'à ce moment-là, le Parlement débattait de la possibilité de ne pas déclencher les élections parce qu'une importante partie de la population manitobaine ne pourrait se rendre aux urnes facilement, étant donné la température et les problèmes qui en découlaient.

Il n'y a rien au sujet de ces événements, mais avec les changements que connaît le climat aujourd'hui, nous sommes ouverts à presque toutes les propositions. On a connu de tels phénomènes par le passé.

L'article 4 de la Charte canadienne des droits et libertés mentionne d'autres éventualités : la guerre, l'invasion ou l'insurrection. Dans de tels cas, l'article prévoit que le mandat d'un Parlement peut être prolongé si cette prolongation ne fait pas l'objet d'une opposition exprimée par les voix de plus du tiers des députés.

À première vue, le projet de loi semble facile à comprendre. Toutefois, lorsqu'on l'applique au contexte pratique du monde de la vie démocratique, c'est moins simple que l'on pense. S'il faut reporter la date à cause d'un événement culturel important, ne devrait-on pas aussi la reporter si une grande partie de la population ne peut aller voter ou si les citoyens d'une province sont appelés à se prononcer lors d'une consultation populaire sur une question politique fondamentale pour notre pays?

J'ai pris connaissance du projet de loi et il est facile à comprendre, mais difficile à savoir comment le mettre en pratique. Légiférer en la matière aurait pour effet d'éliminer la souplesse de notre système actuel, qui permet de faire face efficacement aux situations que j'ai évoquées. Certes, on peut dire que la décision dépend du bon vouloir du premier ministre et que cela favorise celui du moment, au détriment des autres partis politiques, et cetera. Nous avons entendu cet argument. Le système actuel présente cependant deux avantages majeurs : la souplesse permettant d'accommoder certains groupes ou ceux faisant face à des problèmes climatiques difficiles.

S'il nous faut décider d'avoir des élections à date fixe, nous devons être réalistes et penser à ces avantages.

[Français]

**M. Kingsley :** Concernant la question reliée aux référendums provinciaux, vous avez raison, le projet de loi ne permettrait pas au directeur général des élections de recommander qu'une date d'élections soit retardée. C'est clair et évident.

[Traduction]

Pour ce qui est de votre inquiétude à propos des désastres naturels, sachez que cet élément est régi par la loi, comme quoi le directeur général des élections a l'autorité de recommander le report d'une élection au gouverneur en conseil en cas de catastrophe naturelle. J'ai mes craintes quant au fait d'accorder autant de pouvoir discrétionnaire au directeur général des élections pour faire de telles recommandations, craintes fondées

Manitoba. Effectively, the Chief Electoral Officer needed to go to Manitoba during the election to determine a recommendation. However, in that case, I decided not to recommend the postponement because of the consultation process that I led, concluding with the political actors of the province in all seven ridings where the flood had an impact. I concluded that there was no need to recommend a postponement because of the way in which the situation was evolving.

However, there was pressure from some quarters that there should be a delay and that I should make that recommendation. Cabinet did not have the authority to act without my recommendation so cabinet did not act. The participation in Manitoba was the same as it was across Canada so there was no impact, and I was thankful for that. At any rate, the situation did indicate the kind of stress that was put on the position.

With respect to your third instance, war and insurrection, I confirmed with Diane Davidson that it would appear as though that section does not apply to such events. A Chief Electoral Officer would consider that to be a disaster because disasters are defined.

In effect, we are talking about your first concern, which is a referendum. With respect to the others, the Chief Electoral Officer has discretion to come to a determination as the Chief Electoral Officer has discretion about a cultural event under this bill. There is discretion now for the last two situations that you mentioned but not for referendums.

**Senator Joyal:** On this account, should we not cover the Chief Electoral Officer with the power in section 56.2.

**Mr. Kingsley:** About referendums?

**Senator Joyal:** Yes, give the power that the Chief Electoral Officer now has to postpone a vote on the basis that this statute creates an obligation to hold the ballot on such a date. There are exceptions in the proposed bill but should we not include referendums so that your act is not in contradiction with this act. At this time, Bill C-16 says the election has to take place on a certain date by a certain hour, although the Chief Electoral Officer has the power to postpone the election. The CEO has that power, which I think should be retained.

Should we not include referendums at the same level as a cultural day or a provincial election? In that way we know that the Governor-in-Council can advise on the basis of your recommendation and, thereby, not be in breach of this act?

**Mr. Kingsley:** I would need to think through the wording but I do not see Bill C-16 having an effect on the authority of the Chief Electoral Officer under the section that I have stated, which includes natural disaster and war and insurrection. That provision has to remain separate, in my mind, because that situation can occur while the election is ongoing. That section can be invoked while the clause in this bill would require determining in advance the religious and cultural events, and municipal and provincial elections. If there is a political wish to include referendums, then

en partie sur mon expérience des élections de 1997 au Manitoba. Le directeur général des élections avait dû se rendre au Manitoba pendant les élections afin de prendre une décision. Dans ce cas, toutefois, j'ai choisi de ne pas recommander le report, puisque le processus de consultation que j'avais mené me permettait de conclure — avec les acteurs politiques des sept circonscriptions de la province touchées par l'inondation — que ce n'était pas nécessaire, compte tenu de l'évolution de la situation.

Cependant, des pressions ont été exercées par certains milieux pour qu'il y ait un délai, et que je fasse cette recommandation. Le cabinet n'était pas habilité à agir sans ma recommandation, alors il ne l'a pas fait. La participation au Manitoba a été la même que partout au Canada, alors il n'y a pas eu d'incidence, et j'en ai été heureux. Quoi qu'il en soit, la situation a révélé le type de stress qui était relié au poste.

En ce qui concerne votre troisième exemple, la guerre et l'insurrection, j'ai confirmé avec Diane Davidson qu'il semble bien que cet article ne s'applique pas à ce genre de situation. Le directeur général des élections considérerait cela comme une catastrophe, puisque les catastrophes sont définies.

En réalité, nous parlons de votre première préoccupation, un référendum. Pour les autres, le directeur général des élections peut user de sa discrétion pour prendre une décision, puisqu'il jouit de pouvoirs discrétionnaires quand il s'agit d'une situation culturelle prévue dans cette loi. Il y a pouvoir de discrétion pour les deux situations que vous avez décrites, mais pas pour les référendums.

**Le sénateur Joyal :** Alors ne devrions-nous pas donner ce pouvoir au directeur général des élections à l'article 56.2?

**M. Kingsley :** Au sujet des référendums?

**Le sénateur Joyal :** Oui, donner le pouvoir dont jouit actuellement le directeur général des élections de reporter une élection en partant du principe que cette loi crée l'obligation de tenir le scrutin à cette date. Le projet de loi prévoit des exceptions, mais ne devrions-nous pas inclure les référendums, pour que votre loi ne soit pas en contradiction avec celle-ci? Actuellement, le projet de loi C-16 stipule que les élections doivent avoir lieu un certain jour, avant une certaine heure, bien que le directeur général des élections a le pouvoir de reporter ces élections. Le directeur des élections a ce pouvoir, et je pense qu'il devrait le conserver.

Ne devrions-nous pas inclure les référendums au même titre qu'une journée culturelle ou une journée d'élections provinciales? De cette manière, nous saurions que le gouverneur en conseil peut prendre une décision en se fondant sur votre recommandation et, ainsi, ne pas enfreindre cette loi?

**M. Kingsley :** Il faudrait que je réfléchisse au libellé, mais je ne vois pas en quoi le projet de loi a une incidence sur le pouvoir du directeur général des élections prévu à l'article que j'ai indiqué, qui comprend une catastrophe naturelle, la guerre et l'insurrection. Cette disposition doit rester distincte, à mon avis, parce que cette situation peut survenir en pleine élection. Cet article peut être invoqué, tandis que la clause de ce projet de loi exigerait que soit déterminées à l'avance les dates des manifestations religieuses et culturelles, et celles des élections

they would be included as well, but referendums would be covered in this bill, rather than amending the section on unforeseen events.

**Senator Joyal:** To ensure that we maintain the flexibility that is needed, this bill should recognize that this flexibility is within the confines of the mandate and powers of the Chief Electoral Officer. We do not want to create doubt that something cannot occur because there is a fixed election date, a doubt we did not have when the date was based on the convention. It is different now and there is no more convention. Essentially, the purpose of this bill is to change the convention and make it a statute. If we change the convention and make it a statute, we need to be sure that any exception already in the statute is recognized in the main statute fixing the election date. My point is essentially that. I do not want to argue more on this, legally, but I think you understand the point. It is not to remove that responsibility but to ensure that the responsibility is reflected in the main bill of the election date, which will become the framework within which the Chief Electoral Officer will operate.

**Mr. Kingsley:** That is right.

**Senator Joyal:** My other question is with page 5 of your brief.

**The Chairman:** Can I ask a supplementary question before you go to the next one?

**Senator Joyal:** Certainly.

**The Chairman:** If we look at the language in the amendment to subsection 56.2 (1), perhaps two words can help with the dilemma that Senator Joyal was talking about. In the olden days when drafting statutes, drafters would say, "including but not limiting the generality of the foregoing." They used the word "including" in this bill, but the word that comes before that is "suitable." It seems that "suitable for that purpose" is the main discretion given to the Chief Electoral Officer, and "suitable for that purpose" is extremely broad language to encompass any of the contingencies that Senator Joyal talked about.

When you look at the two words, first "including" but even more important, "suitable for that purpose," surely that wording is broad enough to encompass the contingencies and gives generous discretion to the Chief Electoral Officer. Would you agree?

**Mr. Kingsley:** There is no reason to disagree, senator. It is difficult for me to split one way or the other because I do not fully understand what Senator Joyal has said about why there is a need to put this power in the main statute. I see it as an add-on to what is already in the statute.

**The Chairman:** This wording is in an amendment to the Canada Elections Act.

**Mr. Kingsley:** So it would amend the statute.

**The Chairman:** It is in the act.

municipales et provinciales. S'il y a une volonté politique d'inclure les référendums, alors ils le seraient, mais les référendums seraient couverts par ce projet de loi, plutôt que de modifier l'article sur les situations imprévues.

**Le sénateur Joyal :** Pour nous assurer de conserver la flexibilité nécessaire, ce projet de loi devrait reconnaître l'existence de cette flexibilité dans les limites du mandat et des pouvoirs du directeur général des élections. Nous ne voulons pas susciter de doute que quelque chose ne peut se faire parce qu'il y a une date fixe d'élections, un doute que nous n'avions pas quand la date dépendait de la convention. C'est différent maintenant, et il n'y a plus de convention. En fait, l'objet de ce projet de loi est de modifier la convention et d'en faire une loi. Si nous modifions la convention et en faisons une loi, nous devons nous assurer que toute exception que comporte déjà la loi est reconnue dans la loi principale qui fixe la date des élections. C'est là où je veux en venir, en gros. Je ne voudrais pas argumenter plus longtemps là-dessus, au plan juridique, mais je pense que vous comprenez ce que je veux dire. Ce n'est pas pour supprimer cette responsabilité, mais m'assurer qu'elle est reflétée dans la loi principale qui contient la date des élections, qui deviendra le cadre de travail du directeur général des élections.

**M. Kingsley :** C'est cela.

**Le sénateur Joyal :** Mon autre question concerne la page 5 de votre document.

**Le président :** Puis-je poser une autre question avant que vous posiez la vôtre?

**Le sénateur Joyal :** Certainement.

**Le président :** Si on regarde le libellé de la modification au paragraphe 56.2(1), peut-être deux mots pourraient-ils régler le dilemme dont parlait le sénateur Joyal. Dans le temps, quand ils rédigeaient des lois, les rédacteurs disaient quelque chose du genre « notamment, mais non de façon limitative ». Ils ont employé le terme « notamment » dans ce projet de loi, mais il est précédé de « convient ». Il me semble que « convient à cette fin » est le principal élément de discrétion accordé au directeur général des élections, et « convenir à cette fin » est extrêmement vaste et peut couvrir toutes les situations d'urgence dont a parlé le sénateur Joyal.

Quand on voit les termes, d'abord « notamment », mais encore plus important « convient à cette fin », je suis sûr que c'est assez vaste pour englober les situations d'urgence et donner un généreux pouvoir discrétionnaire au directeur général des élections. Ne le pensez-vous pas?

**M. Kingsley :** Il n'y a pas de raison de ne pas en convenir, sénateur. Il m'est difficile de me prononcer dans un sens ou dans l'autre, parce que je ne comprends pas tout à fait ce qu'a dit le sénateur Joyal sur la nécessité que ce pouvoir soit inclus dans la loi principale. J'y vois un ajout qui est déjà dans la loi.

**Le président :** Cette formulation est pour une modification à la Loi sur les élections.

**M. Kingsley :** Donc, c'est pour modifier la loi.

**Le président :** C'est dans la loi.

**Mr. Kingsley:** It would amend the main statute.

**The Chairman:** Yes.

**Senator Joyal:** We will reflect upon the way to interpret those two terms side by side in the context of what I mentioned.

**Mr. Kingsley:** Section 59 deals with the authority of the Chief Electoral Officer in case of disaster, et cetera to recommend. That authority can take place at any time during the process and is not tied to knowing in August that there will be a natural disaster in October. I think that authority should be reviewed, in light of the comments you have made, to see if it is necessary to amend the bill.

**Senator Joyal:** I will look into that because now we have a fixed period of three months. The decision has to be taken at least three months before the fixed election date because as you read in paragraph (5) of the same amendment to section 56.2, it says:

An order under subsection (3) shall not be made after August 1 in the year in which the general election is to be held.

In other words, everything has to be foreseen before or existing at the latest on August 1. For anything that happens after August 1 — as I say, take a referendum that would be decided in early September — the Chief Electoral Officer would not be covered by section 56.2 because it would happen after.

**Mr. Kingsley:** Yes, but on the other hand, if that were to occur, one must remember there is a provincial legislature making a decision knowing there is a federal election that will take place at that time. Both jurisdictions must respect one another in terms of these things.

**Senator Joyal:** In principle, the committee of existence should commend that. I do not want to give any names and any political situations in my own province, but I have seen initiatives taken sometimes that were meant to conflict to create difficulties. I do not want to say more but Senator Di Nino is an experienced person and I think he will understand, between the lines, what I have in mind.

If I may come back to page 5, you raised the issue of extending the ban four weeks before the issuance of the writ of election. You question whether the ban should be expanded to cover political parties.

When you wrote that, I had many reactions. First, would it be against the Charter and freedom of expression? It is a long period; and when we banned the publication of polls, there was much discussion and debate about freedom of expression. Four weeks before the issuance of the writ is a long period of time so we would have to address that question first.

The second one is you say “political parties.” What if you ban the political parties from advertising but you leave third-party advertising? The third party, of course, is covered now following the judgment of the Supreme Court of Canada regarding an

**M. Kingsley :** Mais c’est pour modifier la loi principale.

**Le président :** Oui.

**Le sénateur Joyal :** Nous allons réfléchir à l’interprétation pouvant être donnée à ces termes qui se succèdent, dans le contexte dont j’ai parlé.

**M. Kingsley :** L’article 59 traite du pouvoir du directeur général des élections en cas de catastrophe, et cetera, de faire une recommandation. Ce pouvoir peut-être exercé n’importe quand pendant le processus et n’est pas lié à la nécessité de savoir en août qu’il y aura une catastrophe naturelle en octobre. Je pense que ce pouvoir devrait être révisé, à la lumière des commentaires que vous avez faits, pour déterminer s’il est nécessaire de modifier le projet de loi.

**Le sénateur Joyal :** Je vais étudier cela, parce que maintenant, nous avons une période fixe de trois mois. La décision doit être prise au moins trois mois avant la date fixée des élections parce que comme vous le voyez au paragraphe (5) de la même modification à l’article 56.2, il stipule :

Le décret prévu au paragraphe (3) ne peut être pris après le 1<sup>er</sup> août de l’année pendant laquelle l’élection générale doit être tenue.

Autrement dit, tout doit être prévu ou existant au plus tard le 1<sup>er</sup> août. Pour tout ce qui se passe après 1<sup>er</sup> août — comme je le disais, prenons un référendum qui serait décidé au début de septembre — le directeur général des élections ne serait pas visé par l’article 56.2 parce que cela arriverait après.

**M. Kingsley :** Oui, mais d’un autre côté, si cela devait arriver, il faut se rappeler qu’il y a une législature provinciale qui prend une décision sachant qu’il y aura des élections fédérales à ce moment-là. Les deux compétences doivent se respecter mutuellement pour ce genre de choses.

**Le sénateur Joyal :** En principe, le comité existant devrait y veiller. Je ne veux pas citer de noms ou de situations politiques survenues dans ma propre province, mais j’ai vu prendre des initiatives, parfois, qui visaient à créer des conflits et des difficultés. Je ne voudrais pas en dire plus, mais le sénateur Di Nino a de l’expérience, et je pense qu’il saura comprendre entre les lignes ce dont je parle.

Si je peux revenir à la page 5, vous avez soulevé la question de la prolongation de l’interdiction quatre semaines avant la proclamation du décret des élections. Vous vous demandez si l’interdiction devrait être élargie pour couvrir les partis politiques.

À la lecture de ce que vous avez écrit, j’ai eu plusieurs réactions. Tout d’abord serait-ce contraire à la Charte et à la liberté d’expression? C’est une longue période; et quand on a interdit la publication du scrutin, il y a d’amples discussions et débats sur la liberté d’expression. Quatre semaines avant la proclamation du décret, c’est long, alors il faudrait qu’on règle cette question d’abord.

La deuxième chose est que vous parlez de « partis politiques ». Et si vous interdisiez aux partis politiques de faire de la publicité, mais permettez la publicité par des tierces parties? Les tiers, bien entendu, sont couverts, maintenant, depuis le jugement de la Cour

initiative by the National Citizens Coalition at the time when Mr. Harper was a member. If we limit advertising, should we not consider including third-party advertising? Also, how do we reconcile limiting third-party advertising with the fact that third parties are limited in their budget, according to the Elections Canada Act?

I understand your motivation. You want to maintain a balance among the parties. Now that the small parties and their rights to participate on an equal footing have been recognized — I know aspects are still being debated in court but the main principle is there — how do you reconcile that with the principle that the Supreme Court has stated in relation to the Charter and freedom of expression?

**Mr. Kingsley:** My statement was made as something that the committee should look at, as I said in the House, not as a recommendation. I said the committee should look at it; and you have come out with an exceedingly good argument about why we should be careful about banning advertising before the start of debates, in my view, by quoting the Charter.

Of course, if one goes into any kind of an extension of a ban before the election period, then one raises that question. It may be simpler to let it go and see if there is an issue. That would be simpler than thinking about whether this ban should be extended to third parties, which is something that never entered my mind. I said I will ask them if they think this is something that should occur.

I was definite about the Treasury Board directive on government advertising, but I was not definite in respect of political parties. However, I wanted to raise the question so the committee had a chance to consider the issue and it was not left by the side. By mentioning the Charter, your argument is a major argument. One should be careful before going into this minefield.

**Senator Joyal:** We see a problem presently. The way I see it developing is that we have strict rules governing expenses during election periods. The Chief Electoral Officer is there with all the people to watch, check and answer complaints to make sure there is a level playing field during the election period.

Now we realize that some parties might have a lot of money. They know they will be under your watch during the campaign and they want to find a way to spend that money. We might find that by trying to be fair during the election period, we create the following situation in the months before the so-called election date fixed now.

[Translation]

Parties will free up some money and launch massive advertising campaigns, mindful that as of day X, they will no longer be able to count on you to watch everyone's actions. I have no objections to that. To ensure that the short campaign period

suprême du Canada au sujet d'une initiative de la National Citizens Coalition, à l'époque où M. Harper en était membre. Si nous limitons la publicité, ne devrions-nous pas envisager d'inclure la publicité par les tierces parties? Aussi, comment concilier la restriction de la publicité par des tiers avec le fait que ces tiers ont un budget limité, selon la Loi électorale?

Je comprends ce qui vous motive. Vous voulez préserver l'équilibre entre les partis. Maintenant que les petits partis et leurs droits de participer à égalité ont été reconnus — je sais que certains aspects sont encore débattus en cour, mais le principe général y est — comment conciliez-vous ceci avec le principe qu'a déclaré la Cour suprême en rapport avec la Charte et la liberté d'expression?

**M. Kingsley :** Ce que j'ai dit doit être vu comme quelque chose sur quoi le comité devrait se pencher, comme je l'ai dit à la Chambre, et non pas comme une recommandation. J'ai dit que le comité devrait y réfléchir; et vous avez émis un excellent argument sur la raison pour laquelle nous devrions faire attention à l'interdiction de la publicité avant le début des débats, à mon avis, en citant la Charte.

Bien entendu, si on veut envisager n'importe quel type d'étendue d'une interdiction avant une période électorale, alors on suscite cette question. Il pourrait être plus simple de laisser tomber et de voir s'il y a un problème. Ce serait plus simple que de réfléchir à savoir si cette interdiction devrait être étendue aux tierces parties, ce qui n'a jamais été envisagé. J'ai dit que j'allais demander s'ils pensent que c'est ce qui devrait se faire.

J'ai émis un avis ferme au sujet de la directive du Conseil du Trésor sur la publicité par le gouvernement, mais pas au sujet des partis politiques. Je voulais néanmoins soulever le sujet afin que le comité ait l'occasion de se pencher sur lui, et qu'il ne soit pas laissé de côté. En parlant de la Charte, votre argument est solide. Il faudrait faire attention avant de s'engager sur ce terrain piégé.

**Le sénateur Joyal :** Nous voyons un problème actuellement. À la façon dont je vois la situation progresser, nous avons des règles strictes qui régissent les dépenses pendant les périodes électorales. Le directeur général des élections est là, avec tous ses collaborateurs pour surveiller, vérifier et répondre aux plaintes, pour s'assurer que les règles du jeu sont appliquées équitablement pendant la période électorale.

Maintenant, nous constatons que certains partis pourraient avoir beaucoup d'argent. Ils savent que vous garderez l'œil sur eux pendant la campagne, et ils veulent trouver des moyens de dépenser cet argent. Nous pourrions constater qu'en essayant d'être équitables pendant la période électorale, nous créons, dans les mois qui précèdent la soi-disant date fixée des élections, la situation suivante.

[Français]

Les partis se délesteront des sommes qu'ils ont et se lanceront dans des campagnes massives de publicité, parce qu'ils savent qu'à partir du jour J, ils ne peuvent plus vous faire entrer en jeu pour surveiller tout le monde. Je n'ai pas d'objection à cela. Pour

is fair to everyone, a situation will be created where all moneys will be spent in advance of the campaign.

A desire to resolve one problem has created another. You have come up with a proposal that has led us to ponder this reality.

**Mr. Kingsley:** That is why we raised this question. I think it would be best not to amend this particular provision, but rather to wait and see what effect it will have on the first fixed-date election. It is always good to have some experience with a fixed-date election before considering any changes. I just thought it was good idea to mention this possible problem.

If I had any advice to give to a party with money burning a hole in its pockets, it would be to wait until the Saturday or the week before an election campaign to start running advertisements.

[English]

**Senator Bryden:** I do not want to say much more in congratulations — your head will be swelled to such an extent you will not be able to get out the door — except to say that when someone like you leaves a position such as this, it reminds me how excellent our democratic system is for the most part in Canada, and how well it works and has worked for 130-some years. Our electoral system is above question. It is open, fair and competent and that is due to the people who work every day under your auspices and your guiding hand, and to whom it means a great deal. I congratulate you for that, as we all do, and you must take away a great deal of satisfaction from having left this essential function even better than it was when you came in.

**Mr. Kingsley:** Thank you so much, senator.

**Senator Bryden:** It means a lot to us, as politicians, that there have been no situations where major decisions were settled on the basis of whether the chads were punched or not punched or whether the machine worked, and where decisions that have affected the world in our time are based on which party has the best team of lawyers and the most sympathetic judges. It does not happen in our country and it sometimes happens not far away.

We do not want to run the risk of attempting to streamline, make easier or even, less charitably, mimic either our neighbours to the south or some other democracy that has a different approach to fixed dates and does not operate on the British Parliamentary System. We do not want to allow the thin edge of the wedge that would hurt that foundation.

The worst part about coming in at the end is that everyone has asked the good questions. You raised the point that there are things that will need to be looked at after the act has had an opportunity to function. Is there in the law itself, not in this bill, a provision for a regular review of that law by Parliament?

s'assurer que la courte période électorale soit juste pour tout le monde, on provoquera une situation où toutes les sommes seront dépensées avant.

L'objectif que l'on voulait atteindre d'un côté à créé un problème de l'autre. Vous arrivez maintenant avec une proposition qui semble nous faire réfléchir sur cette réalité.

**M. Kingsley :** C'est l'objectif visé par le fait d'avoir soulevé ce questionnement. Je crois qu'il serait peut-être mieux de ne pas modifier le texte de loi à cet effet, mais plutôt d'attendre de voir quel est l'effet pour une première campagne qui aurait lieu à une date fixe. Il est toujours bon d'avoir une expérience avant de faire cela. J'ai cru bon de soulever la problématique.

Évidemment, si j'avais un conseil à donner à un parti, ce serait d'attendre le samedi ou la semaine avant le début de la campagne pour faire de la publicité, si vous avez des montants qui vous brûlent les doigts.

[Traduction]

**Le sénateur Bryden :** Je ne veux pas m'étendre plus longuement en félicitations — ça vous montera tellement à la tête que vous ne sauriez pas trouver la porte — sauf pour dire que quand quelqu'un comme vous quitte un poste comme celui-ci, je me rends compte de l'excellence de notre système démocratique, dans sa plus grande partie, au Canada, et combien il fonctionne bien et ce depuis quelque 130 années. Notre système électoral est irréprochable. Il est ouvert, juste et compétent, et c'est grâce aux gens qui travaillent tous les jours sous votre direction et avec vous pour les guider, et pour qui cela représente beaucoup. Je vous en félicite, comme nous le faisons tous, et vous devez partir en ressentant beaucoup de satisfaction de quitter ce poste essentiel en meilleur état qu'à votre arrivée.

**M. Kingsley :** Je vous remercie beaucoup, sénateur.

**Le sénateur Bryden :** Il est très important pour nous, en tant que politiciens, qu'il n'y ait pas de situations où d'importantes décisions sont prises en fonction de ce que les trous aient été percés ou non ou si la machine a fonctionné, et que les décisions qui ont touché notre monde à notre époque sont fonction de ce qu'un parti ait la meilleure équipe d'avocats et les juges les plus sympathiques à leurs causes. Ce n'est pas ainsi dans notre pays, et cela arrive parfois, pas très loin.

Nous ne voulons pas courir le risque de tenter de simplifier, faciliter ou même, moins charitablement, copier soit nos voisins du sud ou une autre démocratie qui applique une approche différente de celle des dates fixes et qui ne fonctionne pas selon le système parlementaire britannique. Nous ne voulons pas risquer qu'il y en ait qui sautent sur la première occasion de faire une brèche dans cette fondation.

Le pire, quand on intervient à la fin, c'est que tout le monde a posé les bonnes questions. Vous avez fait remarquer qu'il y a des choses qu'il faudra examiner après que la loi ait eu la chance d'être appliquée. Y a-t-il dans la loi elle-même, pas dans ce projet de loi, une disposition d'examen régulier de cette loi par le Parlement?

**Mr. Kingsley:** There is not, in the Canada Elections Act, a section dealing with automatic review of the statute, but I will tell you it probably is the statute that is most often changed in Canada and therefore the attention of parliamentarians is often singularly focused on it. Now, I provide recommendations on a cyclical basis, sometimes based on election, sometimes based on some other event, which automatically leads to parliamentary committees, Senate committees, hearing me out on those things. I am sure this process will continue, because it has become an important part of the job.

I think that the fundamental question you are also asking is if there should be a cyclical review of the statute, and there should be a review after specific events. There were certain changes made to the statute on financing, if I remember correctly in Bill C-24, which required a review of the impact. I recently tabled a report with the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs answering seven questions that they asked me on financial provisions of the statute. I wrote to them this week and tabled that report with them, so presumably that will surface. Obviously, if this committee is interested I would be more than happy to provide it with copies of that report.

**The Chairman:** We are interested in receiving that.

**Mr. Kingsley:** It will be done first thing tomorrow morning, sir. The order will go out this evening.

**Senator Bryden:** With the exception of experimental stuff that has happened in British Columbia, and we have a witness from there tomorrow — they are a little different on the other side of the mountains — would it not be appropriate for this committee to consider recommending a review section for this particular bill and this experiment that is being introduced into our system? I assume that 10 years would be a useful period of time in which the cycles would work and most of what can happen would have happened. What are your thoughts on a 10-year review?

**Mr. Kingsley:** I think the statute should be reviewed after every election for the first two elections so parliamentarians are satisfied that this statute is working the way they designed it to work, rather than wait all that time. There may be a reaction, something might happen at the first election that was not intended or it may work well the first time but the second time there is something else. I think the statute should be part of what the Chief Electoral Officer reports on if the issue is something that is administrative in nature. If the issue is political in nature, the committee should raise this issue at the appropriate time.

**Senator Bryden:** If that is to be the case, then the time to decide that is probably now. I think the committee should consider the possibility of making an amendment that states there shall be a review of this act after each election. That provision takes away the onus of someone needing to call for a review; it is a requirement. You can express an opinion on that if you wish.

**M. Kingsley :** Non, dans la Loi électorale, il n'y a pas d'article portant sur l'examen automatique de la loi, mais je peux vous dire que c'est probablement la loi qui a le plus souvent changé au Canada et, par conséquent, l'attention des parlementaires est souvent concentrée sur elle. Maintenant, je fais des recommandations de manière cyclique, parfois en fonction d'élection, parfois en fonction d'autres événements, qui amènent automatiquement les comités parlementaires et du Sénat à m'entendre sur ces questions. Je suis sûr que ce processus continuera, parce qu'il est devenu un aspect important du travail.

Je pense que la question fondamentale que vous posez aussi, c'est s'il devrait y avoir un examen cyclique de la loi, et s'il devrait y avoir un examen après des événements particuliers. Certains changements ont été apportés à la loi au sujet du financement, si je me souviens bien, dans le projet de loi C-24, qui exigeaient un examen de l'impact. J'ai récemment remis au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre un rapport répondant à sept questions qui m'avaient été posées sur les dispositions financières de la loi. Je leur ai écrit cette semaine et je leur ai remis le rapport, alors on peut supposer que cela fera surface. Bien évidemment, si ce comité le souhaite, je lui ferai volontiers parvenir des copies de ce rapport.

**Le président :** Cela nous intéresserait.

**M. Kingsley :** Ce sera fait à la première heure demain matin, monsieur. L'ordre sera donné ce soir-même.

**Le sénateur Bryden :** À l'exception des activités environnementales menées en Colombie-Britannique, et un témoin de là-bas doit venir demain — ils ne sont pas très différents de l'autre côté des montagnes — ne serait-il pas pertinent que ce comité envisage de recommander un article de révision pour ce projet de loi particulier et cette expérience qui est intégrée à notre système? Je suppose que 10 ans serait une période utile pendant laquelle les cycles se complèteraient et la plus grande partie de ce qui peut arriver arriverait. Que penseriez-vous d'un examen tous les 10 ans?

**M. Kingsley :** Je pense qu'il faudrait faire un examen de la loi après chacune des deux premières élections pour que les parlementaires soient satisfaits que la loi fait ce qu'elle est censée faire, plutôt que d'attendre tout ce temps. Il pourrait y avoir une réaction, quelque chose pourrait arriver lors des premières élections qui n'aurait pas été prévu ou qui pourrait fonctionner bien la première fois mais pas la deuxième. Je pense que la loi devrait faire partie de ce dont le directeur général des élections fait rapport si le problème est de nature administrative. S'il est de nature politique, le comité devrait soulever cette question au moment opportun.

**Le sénateur Bryden :** Dans ce cas, c'est probablement maintenant qu'il faudrait en décider. Je pense que le comité devrait envisager la possibilité d'apporter une modification stipulant qu'il faut un examen de cette loi après chaque élection. Cette disposition éliminerait l'obligation que quelqu'un demande un examen; ce serait une exigence. Vous pouvez dire ce que vous en pensez, si vous voulez.

**Mr. Kingsley:** I think the committee will have to arrive at that decision. In my view it should occur, whether it is a legislative requirement or not. I think a review is something that would occur naturally because of its political import. Parliamentarians will obviously be interested, as senators will be, in performing that review.

**Senator Bryden:** That may be so, but sometimes whether you want to do a review depends on whether you are a winner or a loser, and to whose advantage it is.

I was planning to enter into this discussion about the amendment to section 56.2(1), which says election day will be a Monday unless “the Chief Electoral Officer is of the opinion that a Monday that would otherwise be polling day under subsection 56.1(2) is not suitable for that purpose, including. . . .” Like our chairman, I think that subsection is not limiting at all, and it is not indicated here that this list is exhaustive or even an *ejusdem generis* type of list. If there were situations where it does not make any sense to do this then under that provision you probably can make the change.

I also was interested in what would constitute a day of cultural significance. Since the day that is suggested here is the third Monday in October, and Monday, October 19 for 2009, the question that came to my mind was, when does Kitchener-Waterloo have their Oktoberfest? That event is culturally significant. With a fixed date, I think we may end up with peculiar applications to have it moved and, indeed, something that may end up being a matter of some legal action.

I believe what probably will happen is that over time the precedent date will be, if this works, Election Day in Canada. Election Day will become known and people will be interested and it will be in place.

If you accept the Kitchener-Waterloo Oktoberfest as a culturally significant event, the moose season opens in New Brunswick about that same time and no event is more culturally significant in New Brunswick.

I wanted to ask whether you have an opinion as to whether the fixed date will encourage longer campaigns. I do not know whether it is really true, but the system in the U.S. for the election of members of the House of Representatives puts them in a situation that they are always campaigning. When does the next election start? Most people who run for the House of Representatives say the day after they win the last election they start raising funds and so on. Some of us in the Senate might think that is not a bad idea because the elected folk there spend all their time doing that and the legislative power really rests with the senators.

Is there a possibility in your mind that because the date is fixed two years in advance of the election, an incumbent who plans to re-offer would focus their attention on their re-election as early as

**M. Kingsley :** Je pense que le comité devra en arriver à cette décision. À mon avis, c’est ce qui devrait être, que ce soit une exigence législative ou non. Je pense qu’un examen devrait se faire naturellement à cause de son importance politique. Il est évident que les parlementaires seront intéressés, comme les sénateurs, à faire cet examen.

**Le sénateur Bryden :** Peut-être bien, mais il peut arriver que la volonté de procéder à un examen dépende de ce qu’on arrive gagnant ou perdant, et qui y aurait avantage.

J’avais prévu d’entamer cette discussion au sujet de la modification du paragraphe 56.2(1), qui stipule que le jour des élections doit être un lundi, à moins que le directeur général des élections « est d’avis que le lundi qui serait normalement le jour du scrutin en application du paragraphe 56.1(2) ne convient pas à cette fin, notamment [...] » À l’instar de notre président, je pense que cet article n’est pas du tout limitatif et rien n’y dit que cette liste est exhaustive ou même de type *ejusdem generis*. S’il y avait des situations où il n’est pas du tout logique de faire ceci, alors avec cette disposition, vous pouvez probablement faire ce changement.

J’étais aussi intéressé à ce qui constituerait une journée revêtant une importance culturelle ou religieuse. Puisque le jour suggéré ici est le troisième lundi d’octobre, et le lundi 19 octobre pour 2009, les questions qui me sont venues à l’esprit c’est quand est-ce que Kitchener-Waterloo peut célébrer son Oktoberfest? Cette manifestation est d’importance culturelle. Avec une date fixe, je pense que nous pourrions nous retrouver à recevoir des demandes bizarres de report de la date et, de fait, cela pourrait finir avec un procès.

Je pense que ce qui arrivera probablement, c’est qu’avec le temps, la date du précédent deviendra, si cela fonctionne, la Journée des élections au Canada. La Journée des élections deviendra connue et les gens s’y intéresseront et ce sera en vigueur.

Si vous acceptez que l’Oktoberfest de Kitchener-Waterloo soit une manifestation revêtant une importance culturelle, la saison de la chasse à l’orignal commence à peu près à la même époque au Nouveau-Brunswick, et rien ne revêt plus d’importance culturelle au Nouveau-Brunswick.

Je voulais demander si vous pensez que la date fixe encouragera des campagnes plus longues. Je ne sais pas si c’est tout à fait vrai, mais le système, aux États-Unis, pour les élections des membres de la Chambre des représentants, les met dans une situation où ils sont toujours en campagne. Quand commence la prochaine campagne électorale? La plupart des candidats à la Chambre des représentants disent que c’est le lendemain de leur victoire aux dernières élections qu’ils commencent à recueillir des fonds, et cetera. Certains d’entre nous, au Sénat, pourrions penser que ce n’est pas une mauvaise idée, puisque les députés élus y consacrent tout leur temps, et le pouvoir législatif repose vraiment sur les sénateurs.

Est-il possible, dans votre esprit, que du fait que la date soit fixée deux ans avant les élections, un titulaire qui prévoit poser à nouveau sa candidature concentre son attention sur sa réélection

possible and perhaps not do a lot of public policy work for their constituents? Members of the House of Representatives have that reputation in the U.S. There are two-year staggered terms there.

**Mr. Kingsley:** It is hard to speculate on that, because now, even with a non-fixed date, I am sure political parties project a certain date and act accordingly. I have enough faith in human nature to think that this projection happens. However, because a date is not fixed they would take into account more variables. I do not know if fixed-date elections will create a major change in the campaigning strategy other than the fact that they know when it will occur. A fixed election date eliminates certain imponderables and it allows them to plan their strategy better perhaps than if the date is not fixed and not known. That is as far as I can speculate.

**Senator Bryden:** To some extent it is a leap of faith that fixed-date elections will work and work well. We do not have much evidence, as far as I know in this country. This type of thing has not been in place for a long period of time. Some of us have constitutional issues with the four years, but that is not your cup of tea.

I thank you and wish you well in your new endeavours and you must let us know about them. I do not know whether you send out emails or what.

**Mr. Kingsley:** I will let you know before this meeting ends.

**Senator Di Nino:** He is running for the Senate.

**The Chairman:** Mr. Kingsley, our time is almost up but I want to put a couple of questions to you, if I could. After this, we want to have an in-camera meeting with the committee.

Your office has taken much time to prepare a document called "Summary of Benefits of Fixed Date Elections." I want the record to show some of the efforts that have been made to isolate these items. For instance, the document says:

A default date for general elections would likely result in the following administrative benefits — particularly in the context of stable Parliaments:

improved target revision and coverage accuracy of lists of electors:

targeted enumeration could be started three weeks prior to the drop of the writ

longer period for electors to register or update their registration

longer period to work in co-operation with the political parties and local associations to focus on critical areas

more effective and efficient voter registration process

aussitôt que possible, et peut-être, ne fasse pas tellement de travail de politique publique pour ses électeurs? Les membres de la Chambre des représentants ont cette réputation aux États-Unis. Ils ont des mandats décalés de deux ans.

**M. Kingsley :** Il est difficile de faire des hypothèses là-dessus, parce que maintenant, même avec une date qui n'est pas fixe, je suis sûr que les partis politiques projettent une certaine date et agissent en conséquence. J'ai suffisamment foi dans la nature humaine pour penser qu'il y a ce genre de projection. Cependant, comme la date n'est pas fixe, il tiendrait compte de plus de variables. Je ne sais pas si les élections à une date fixe créeront beaucoup de changements dans la stratégie de campagne à part le fait qu'ils savent quand cela va arriver. Une date fixe pour les élections supprime certains impondérables et leur permet de planifier leur stratégie peut-être mieux que quand la date n'est pas fixe, et n'est pas connue. C'est tout ce que je peux me permettre comme hypothèse.

**Le sénateur Bryden :** Dans une certaine mesure, c'est un acte de foi dans le bon fonctionnement des élections à date fixe. Nous n'avons pas beaucoup de données sur lesquelles nous fier, à ce que je sache, dans ce pays. Cela ne fait pas longtemps qu'existe ce genre de choses. Certains d'entre nous voyons des problèmes constitutionnels avec la période de quatre ans, mais ça ne relève pas de vous.

Je vous remercie et vous souhaite bonne chance dans vos nouvelles entreprises, et vous devez nous en tenir au courant. Je ne sais pas si vous avez envoyé des courriels, ou quoi.

**M. Kingsley :** Je vous le dirai avant la fin de cette réunion.

**Le sénateur Di Nino :** Il pose sa candidature au Sénat.

**Le président :** Monsieur Kingsley, il ne reste presque plus de temps, mais j'aimerais vous poser deux autres questions, si vous permettez. Après cela, le comité doit se réunir à huis clos.

Votre bureau a consacré beaucoup de temps à la préparation d'un document intitulé « Avantages de la tenue des élections à date fixe ». J'aimerais souligner aux fins du compte rendu certains des efforts qui ont été déployés pour isoler ces éléments. Par exemple, je lis dans ce document :

On peut prévoir que l'établissement d'une date fixe pour les élections générales aurait les avantages administratifs suivants, surtout dans le contexte de gouvernements stables.

Amélioration de la révision ciblée ainsi que de la couverture et de l'exactitude des listes électorales :

Le recensement ciblé pourrait débiter trois semaines avant la délivrance des brefs.

Les électeurs disposeraient d'une période plus longue pour s'inscrire ou mettre à jour leurs renseignements.

Nous disposerions d'une période plus longue pour coopérer avec les partis politiques et les associations locales aux problèmes critiques.

Le processus d'inscription des électeurs serait plus efficace et efficient.

returning officers would have time and flexibility to choose an array of voter registration methods adapted to the local context,

And so on.

Then you have another section called “increased voter awareness and outreach,” which Senator Di Nino dealt with in some questions. Then you have the following section:

operational benefits:

returning offices could be opened up the month prior to the drop of the writs, mid-August,

returning office leases could be confirmed prior to the start of the election, no last-minute rentals of highly expensive offices,

And so on.

Then you even go into “areas for potential cost reductions,” and I found that interesting. You talk about “tendering for local services and local offices” if a fixed date is known, and you talk about “reduced warehousing and preparation costs for IT equipment.” You talk about “training of personnel and field staff closer to the election — no speculative training,” “field preparation assignments close to election — no ‘just in case’ assignments” and so on. I want to thank you and your office for taking the time to prepare this document. It will form part of the record, but I wanted to highlight some of those things because I do not want your efforts to go in vain and the document is helpful to the committee.

I want to ask one other question. July 1 is the traditional date in which large numbers of people who rent accommodation in the province of Quebec move. This practice results in numerous changes of addresses. There are concerns about the time required for these large-scale changes to be incorporated into the national register of electors and reflected in the voters’ lists provided to returning officers.

Will Elections Canada have the staffing and other resources in place to ensure that the Québécois who move on that date will be registered in time for polling day? Have you given that some thought?

**Mr. Kingsley:** We have given that extensive thought, Mr. Chairman. As a matter of fact, I provided an exhaustive written reply to the House committee on this matter, which I can summarize for you. I can also provide you with a copy of that same report.

**The Chairman:** We would like both.

**Mr. Kingsley:** In terms of summaries, we would enter into agreements with data suppliers such as the Chief Electoral Officer of the province of Quebec, where we would receive information more rapidly than we receive it now for update purposes. We

Les directeurs du scrutin auraient le temps et la marge de manœuvre qu’il leur faut pour choisir parmi diverses méthodes d’inscription des électeurs celles adaptées à leur contexte.

Et cetera.

Ensuite, vous avez une autre section intitulée « Amélioration de l’information et de l’éducation des électeurs », dont le sénateur Di Nino a parlé. Et puis vient une autre section :

Avantages sur le plan opérationnel :

Les bureaux des directeurs du scrutin pourraient ouvrir jusqu’à un mois avant la délivrance des brevets (mi-août).

Les baux de ces bureaux pourraient être confirmés avant le début de l’élection — on n’aurait plus à louer à la dernière minute des locaux très coûteux.

Et cetera.

Ensuite, vous abordez même la question des « réductions potentielles des coûts », et j’ai trouvé cela très intéressant. Vous parlez d’« appels d’offres auprès des fournisseurs de services et de locateurs locaux » si une date fixe est connue, et de « réduction des coûts d’entreposage et de préparation de l’équipement informatique ». Vous parlez de « prestation plus près de l’élection — et non seulement une estimation hasardeuse — de la formation du personnel à Ottawa et dans les régions », d’acquisitions « et assemblage plus efficace du matériel et des fournitures, et plus besoin de reconstituer « au cas où » des stocks qui risquent de changer ». Je tiens à vous remercier, de même que votre bureau, pour avoir pris le temps de préparer ce document. Il fera partie du compte rendu, mais je tenais à en souligner certains éléments parce que je ne voudrais pas que vos efforts aient été vains, et ce document est utile au comité.

J’aimerais vous poser une autre question. La date traditionnelle à laquelle un grand nombre de personnes qui louent des logements au Québec déménagent est le 1<sup>er</sup> juillet. Cette pratique entraîne de nombreux changements d’adresse. Il y a certaines préoccupations au sujet du temps nécessaire pour que ces changements à grande échelle soient incorporés au registre national des électeurs et reflétés dans les listes des électeurs fournies aux agents du scrutin.

Est-ce qu’Élections Canada a le personnel et d’autres ressources en place pour s’assurer que les Québécois qui déménagent à cette date soient inscrits à temps pour le jour des élections? Y avez-vous songé?

**M. Kingsley :** Nous y avons longuement réfléchi, monsieur le président. D’ailleurs, j’ai fourni une longue réponse par écrit au comité de la Chambre sur cette question, que je peux résumer pour vous. Je peux aussi vous faire parvenir une copie de ce document.

**Le président :** Nous aimerions les avoir tous les deux.

**M. Kingsley :** Pour ce qui est des sommaires, nous concluons des ententes avec les fournisseurs de données comme le directeur des élections du Québec, et ainsi nous recevons les renseignements plus rapidement que maintenant, à des fins de

would do this with other data suppliers as well, not only in the province of Quebec, even though that province is major in terms of consideration.

I think our lists would contain two-thirds or three-quarters of the changes that have occurred in July, based on the capacity of the Chief Electoral Officer of Quebec to process those changes. We would get them at the same time, effectively, and do our updates as quickly as possible.

This process would occur as well with a fixed date because we would be able to do targeted remuneration in accordance with our recommendation. Then we would pick up other changes we may have missed in high mobility areas. In October, when students move, we would target them anyway, and they would have moved only in September, officially. They would only know their new residence in September. We would target those before the election and before the writ is drawn, if we knew the date.

We would provide everyone with a list when the election starts, when the first list is due, that contains the right information so that we would significantly increase the 82 to 83 per cent of accurate information on the 94 per cent of electors already on the list. The candidates would have much more pertinent information.

The answer is yes, but it is not 100 per cent. I will provide you with the written reply, which explains in detail how this works.

**Senator Milne:** Mr. Kingsley has stated something that brings up a past sore point with me.

Have you any data on how accurate the lists have been in the past; for example, the number of changes that must be made on election day or the number of new people who apply to be included on the list on election day? Have you any way now of actually removing people from the list?

**Mr. Kingsley:** We have accurate data. I would like to provide the committee with an exhaustive display of that accuracy in terms of polling day registrants, people who register for updates during the election period and in terms of the forecasts of data. We even have a study on how accurate we are in our forecasts. I would be pleased to share that with you.

**Senator Milne:** Removing people from the list is my concern. As you know, I have been working in elections for many years, and I am fed up with looking at apartment buildings that have three sets of tenants in the same apartment: the people there now, the people there before them and the people there before that.

**Senator Fraser:** They all have cards.

**Senator Milne:** Yes.

**Rennie Molnar, Senior Director, Operations, Register and Geography, Elections Canada:** We can remove them from the list during the election by sending revising agents to the door. The agents verify who is registered there. If they are no longer registered, we remove them.

mise à jour. Nous le ferions avec d'autres fournisseurs de données aussi, non pas seulement au Québec, même si cette province compte pour beaucoup dans cet examen.

Je pense que nos listes contiendraient deux tiers ou trois quarts des changements survenus en juillet, selon la capacité du directeur général des élections du Québec de faire le traitement de ces changements. Nous les obtiendrions en même temps, d'ailleurs, et procéderions aux mises à jour aussi rapidement que possible.

Ce serait le même processus avec une date fixe, parce que nous pourrions procéder à une rémunération ciblée, conformément à notre recommandation. Ensuite, nous recenserions d'autres changements que nous aurions pu manquer dans les secteurs de grande mobilité. En octobre, quand les étudiants déménagent, nous les ciblerions de toute façon, et ils n'auraient, officiellement, déménagé qu'en septembre. Ils ne connaîtraient leur adresse de domicile qu'en septembre. Nous les ciblerions avant les élections, et avant la rédaction des brefs, si nous en connaissons la date.

Nous remettrions à tout le monde une liste au début de la période électorale, quand la première liste doit être remise, contenant les renseignements à jour et ainsi nous augmenterions nettement les 82 à 83 p. 100 de renseignements exacts sur les 94 p. 100 des électeurs déjà inscrits sur la liste. Les candidats auraient des renseignements beaucoup plus pertinents.

La réponse, c'est oui, mais ce n'est pas à 100 p. 100. Je vous ferai parvenir une réponse par écrit, pour vous expliquer en détail comment cela fonctionne.

**Le sénateur Milne :** M. Kingsley a dit quelque chose qui a éveillé un point sensible chez moi.

Avez-vous des données sur l'exactitude des listes dans le passé? Par exemple, le nombre de changements qui doivent être faits le jour des élections, ou le nombre de nouvelles personnes qui demandent à être inscrites sur la liste le jour des élections? Avez-vous un moyen maintenant de supprimer des noms de la liste?

**M. Kingsley :** Nous avons des données exactes. J'aimerais faire parvenir au comité un document démontrant exhaustivement cette exactitude, aux plans des inscriptions le jour du scrutin, les gens qui font des mises à jour pendant la période électorale et les prévisions de données. Nous avons même une étude sur l'exactitude de nos prévisions. Je vous les communiquerai volontiers.

**Le sénateur Milne :** Ce qui me préoccupe, c'est l'élimination de noms de la liste. Vous savez que j'ai travaillé longtemps à des élections, et j'en ai eu assez de voir des immeubles ayant trois séries de locataires dans le même appartement : les gens qui y sont maintenant, ceux qui y étaient avant et même ceux qui l'habitaient avant cela.

**Le sénateur Fraser :** Ils ont tous des cartes.

**Le sénateur Milne :** Oui.

**Rennie Molnar, directeur principal, Opérations, Registre et Géographie, Élections Canada :** Nous pouvons les supprimer de la liste pendant les élections en envoyant des agents de révision à leur porte. Les agents vérifient qui est inscrit à cette adresse. S'ils ne sont plus inscrits, nous les supprimons de la liste.

Outside of the election, we obtain information from our administrative sources, such as the Canada Revenue Agency, driver's licences and so forth.

**Senator Milne:** I understand that is how you put people on the list, but how do you remove them?

**Mr. Molnar:** That is how we remove people as well. For example, we move people from one address to another. Of course, there are deceased electors from which we receive information from vital statistics registers.

**Senator Joyal:** I cannot resist making a comment here, when July 1 in Quebec was mentioned. It is exactly the illustration I mentioned dealing with conflicting dates.

The decision to put an end to the lease generally, in a civic context, on July 1 was done wilfully by the Parti Québécois government to prevent Quebecers from celebrating July 1 as Canada Day. It created, of course, a lot of disturbance in many people's minds because it prevented people from taking part in the celebrations, because they needed to move that day. You see people in staircases with their boxes and a U-Haul rented or whatever, and people have their minds on different issues than belonging to Canada.

A provincial government that wants to — a word comes to my mind, but I will not use it — embarrass, can do those things when they know ahead of time that they can create a disturbance in the democratic process.

**Mr. Kingsley:** First, I want to thank senators who have spoken so profoundly about what I have been able to achieve with my colleagues. I feel that those manifestations apply to them as well. I will ensure they appreciate the profound nature with which they were made. I am deeply touched by this.

When I tendered my resignation on December 22, I said that I would pursue my interests on the international field. I have received confirmation today that I will be the next President and Chief Executive Officer of an organization called International Foundation for Election System, IFES, which is based in Washington, D.C. It effectively deals with democracy development, with a lot of emphasis on electoral development throughout the world. Therefore, it is an international foundation. The name has been abbreviated to IFES. That announcement is probably being made as we speak.

I wanted to share this news with you first because this is my first opportunity to appear before a parliamentary committee.

**The Chairman:** Thank you very much for confiding in us. The clerk has just advised me that he read it on his BlackBerry as well.

Mr. Kingsley, on behalf of the committee, I conclude by saying we deeply appreciate you appearing today. We appreciate the candour of the responses you have provided, the overview you have provided and your insights. It will help us in our ongoing deliberation on this bill and on other pieces of legislation where your views are well known.

En dehors de la période électorale, nous obtenons les renseignements de nos sources administratives, comme l'Agence du revenu du Canada, les permis de conduire, et cetera.

**Le sénateur Milne :** Je comprends bien que c'est ainsi que vous inscrivez des gens sur la liste, mais comment les supprimez-vous?

**M. Molnar :** C'est ainsi que nous les supprimons aussi. Par exemple, nous déplaçons des gens d'une adresse à l'autre. Bien entendu, il y a des électeurs décédés dont les renseignements nous sont transmis par les registres de statistiques vitales.

**Le sénateur Joyal :** Je ne peux résister à l'envie de faire un commentaire ici, puisqu'on a parlé du 1<sup>er</sup> juillet au Québec. C'est exactement ce qui illustre ce dont j'ai parlé, avec les dates conflictuelles.

La décision de mettre fin au bail, généralement dans un contexte civil, le 1<sup>er</sup> juillet, a été prise sciemment par le Parti québécois au pouvoir pour empêcher les Québécois de célébrer la fête du Canada le 1<sup>er</sup> juillet. C'est source, bien entendu, de bien de la confusion dans l'esprit de beaucoup de gens qui sont empêchés de participer aux célébrations parce qu'ils doivent déménager ce jour là. On aperçoit les gens dans les escaliers avec leurs caisses et leur remorque U-Haul de location ou autre, et ils ont bien autre chose en tête que leur appartenance au Canada.

Un gouvernement provincial qui veut — un mot me vient à l'esprit, que je n'utiliserai pas — gêner, peut le faire quand il sait à l'avance qu'il peut perturber le processus démocratique.

**M. Kingsley :** Tout d'abord, je tiens à remercier les sénateurs pour vos propos élogieux sur ce que j'ai pu réaliser avec mes collègues. Je pense que ces éloges leur sont aussi adressés et je veillerai à leur en faire comprendre la sincérité. J'en suis profondément touché.

Quand j'ai remis ma démission le 22 décembre, j'ai dit avoir l'intention de poursuivre mes intérêts sur la scène internationale. J'ai reçu confirmation aujourd'hui que je serai le prochain président-directeur général d'un organisme appelé International Foundation for Election System, IFES, sis à Washington, D.C. Cette organisation traite du développement démocratique, en insistant beaucoup sur le développement électoral dans le monde. C'est donc une fondation internationale. Son titre a été abrégé à IFES. Cette annonce est probablement en train d'être diffusée en ce moment même.

Je voulais vous faire moi-même part de cette nouvelle, parce que c'est la première occasion que j'ai de comparaître devant un comité parlementaire.

**Le président :** Nous vous remercions infiniment de vous ouvrir à nous. Le greffier vient de me dire qu'il a lu la nouvelle sur son BlackBerry.

Monsieur Kingsley, au nom du comité, je termine en vous disant combien nous apprécions votre venue aujourd'hui ici. Nous apprécions la franchise des réponses que vous avez fournies, le survol que vous avez fait et vos points de vue. Ils nous aideront dans nos délibérations continues sur ce projet de loi et sur d'autres textes de loi sur lesquels vos vues sont bien connues.

We wish you well in the next phase of your life. On behalf of all of us once again, thank you for all you have contributed to Canada.

Honourable senators, this session of the meeting is now adjourned, but we have an in camera meeting on future business of the committee.

The committee continued in camera.

---

OTTAWA, Thursday, February 1, 2007

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-16, to amend the Canada Elections Act, met this day at 10:45 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lorna Milne** (*Deputy Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Deputy Chairman:** We are continuing our study of Bill C-16, to amend the Canada Elections Act. This is our third meeting on the bill. We have so far heard from the minister and government officials, and had a very informative meeting last night with Mr. Jean-Pierre Kingsley, at which he was able to announce his new position.

The purpose of this bill is straightforward. It amends the Canada Elections Act to bring in fixed election dates at the federal level in Canada. It provides that, subject to an earlier dissolution of Parliament, a general election must be held on the third Monday in October in the fourth calendar year following polling day for the last general election, with the first general election after the bill comes into force to be held on Monday, 19 October 2009.

Our next witness plays a central role in ensuring the proper functioning of the electoral system in British Columbia. Harry Neufeld took the oath of office as B.C.'s Chief Electoral Officer on November 7, 2002. He brings 20 years of experience in electoral management to the position of Chief Electoral Officer.

Prior to his appointment, Mr. Neufeld held senior level positions in three electoral management bodies: Elections B.C., the United Nations and Elections Canada.

In addition, he has worked as an electoral management consultant with the Canadian Royal Commission on Electoral Reform and with various international organizations and electoral agencies around the globe.

As required by law, he was recently appointed to the B.C. Electoral Boundaries Commission, which will deliver its final report on proposed changes to electoral boundaries in February 2008.

B.C. is the only jurisdiction in Canada to have gone through a fixed election cycle.

Nous vous souhaitons bonne chance dans cette prochaine phase de votre vie. Au nom de tous, encore une fois, merci pour toutes vos contributions au Canada.

Honorables sénateurs, cette séance est maintenant levée, mais nous avons une réunion à huis clos sur les activités futures du comité.

La comité poursuit ses travaux à huis clos.

---

OTTAWA, le jeudi 1<sup>er</sup> février 2007

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-16, Loi modifiant la Loi électorale du Canada, s'est réuni ce jour à 10 h 45 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Lorna Milne** (*vice-présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La vice-présidente :** Nous poursuivons l'étude du projet de loi C-16, Loi modifiant la Loi électorale du Canada. C'est la troisième séance que le comité consacre à ce projet de loi. Nous avons entendu jusqu'ici le ministre et des représentants du gouvernement et avons eu hier soir une réunion riche en information avec M. Jean-Pierre Kingsley, au cours de laquelle il nous a annoncé quel serait son nouveau poste.

L'objet de ce projet de loi est simple. Il modifie la Loi électorale du Canada pour introduire des élections à date fixe au niveau fédéral au Canada. Il énonce que, sous réserve d'une dissolution anticipée du Parlement, les élections générales ont lieu le troisième lundi d'octobre de la quatrième année civile qui suit le jour du scrutin de la dernière élection générale, la première élection générale suivant l'entrée en vigueur du projet de loi devant avoir lieu le lundi 19 octobre 2009.

Notre témoin suivant joue un rôle essentiel dans le bon fonctionnement du système électoral en Colombie-Britannique. Harry Neufeld a prêté le serment d'office en qualité de directeur général des élections de la Colombie-Britannique le 7 novembre 2002. Il apporte 20 ans d'expérience dans l'administration des élections au poste de directeur général des élections.

Avant sa nomination, M. Neufeld a occupé des postes supérieurs dans trois organismes chargés d'administrer des élections : Elections B.C., les Nations Unies et Élections Canada.

De plus, il a travaillé en qualité de consultant en matière d'administration des élections auprès de la Commission royale canadienne sur la réforme électorale et auprès de divers organismes internationaux et électoraux dans le monde entier.

Comme la loi l'exige, il a récemment été nommé membre de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales de la Colombie-Britannique, qui va déposer en février 2008 son rapport final sur les changements proposés aux limites des circonscriptions électorales.

La Colombie-Britannique est la seule province ou territoire canadien qui ait connu un cycle d'élections à date fixe.

**Harry Neufeld, Chief Electoral Officer, Elections BC:** I am honoured to appear before you today to speak about fixed election dates. British Columbia, as you know, is one of three provinces and one territory that have enacted legislation to fix election dates, although B.C. is the first jurisdiction to administer an entire election cycle on that basis.

I would like to tell you about that experience and the key things we learned about the value of fixed dates, both administratively and from the perspective of fairness to our clients, including voters and political parties. I look forward to your questions following my opening remarks.

To provide context to the administration of elections in British Columbia, senators should be aware that we currently have 40 provincially registered political parties and our general elections are to fill 79 seats in the provincial legislature. Twenty-five political parties endorsed candidates in the 2005 election, with 412 candidates contesting the election, which included 28 independent or unaffiliated candidates.

British Columbia's Constitution Act requires that elections take place on the second Tuesday in May, in the fourth calendar year following general voting day for the most recently held general election. This is, of course, subject to the Lieutenant-Governor's prerogative to prorogue or dissolve the legislative assembly as and when the Lieutenant-Governor sees fit.

This is similar to Bill C-16 in that a four-year term is fixed, but the fixed date does not preclude an election happening sooner under extraordinary circumstances.

My office administered its first election under fixed election dates on May 17, 2005.

There was an expectation that, first, fixed election dates would ease the administration of elections and the fixed date would save the province money.

Second, a concern was expressed that as the Constitution Act was amended without changing the provisions of the Election Act regarding the campaign financing, the fixed date would result in abuses of campaign spending rules.

I can advise you with confidence that the fixed date does indeed make election administration more efficient. We were better able to plan the event. The certainty of the fixed date meant we could rent office space earlier, identify and secure better voting places, refine our hiring practices and take the time to hire the best staff we could for district electoral offices and voting places.

We were also able to enhance and deliver a more comprehensive training program for our district electoral officers, who are the provincial equivalent of federal returning officers.

At every step of the administrative process, from updating and printing the myriad of forms and guides required to packing our warehouse and shipping materials in a timely manner, we were able to increase our efficiency.

**Harry Neufeld, directeur général des élections, Elections BC :** C'est un honneur pour moi de témoigner devant vous au sujet du sujet des élections à date fixe. Comme vous le savez, la Colombie-Britannique est une des trois provinces et territoire qui ont adopté une loi prévoyant des élections à date fixe, bien qu'elle soit la seule province à avoir administré un cycle complet d'élections de cette façon.

Je vous parlerai de cette expérience et des grandes leçons que nous avons tirées de l'adoption d'élections à date fixe, tant sur le plan administratif que sur celui de l'équité envers nos clients, c'est-à-dire les électeurs et les partis politiques. Je répondrai avec plaisir à vos questions après ma déclaration d'ouverture.

Au sujet de l'administration des élections en Colombie-Britannique, il faut savoir que nous comptons actuellement 40 partis politiques provinciaux enregistrés et qu'il y a à l'assemblée provinciale 79 sièges à pourvoir. Aux élections de 2005, 25 partis politiques ont présenté des candidats pour un total de 412 (ce qui comprend 28 candidats indépendants ou sans affiliation).

Aux termes de la Loi constitutionnelle de la Colombie-Britannique, les élections doivent avoir lieu le deuxième mardi de mai dans la quatrième année civile suivant le jour de l'élection générale précédente, étant entendu que le lieutenant-gouverneur conserve la prérogative de proroger ou de dissoudre l'assemblée législative quand bon lui semble.

Le projet de loi C-16 est semblable dans la mesure où il prévoit des élections à date fixe tous les quatre ans, sauf circonstances extraordinaires.

Mon bureau a administré ses premières élections à date fixe le 17 mai 2005.

D'une part, on croyait que la date faciliterait l'administration des élections et économiserait de l'argent à la province.

D'autre part, vu que la Loi constitutionnelle avait été modifiée sans que le soient les dispositions de la Loi électorale en matière de financement électoral, on craignait que la date fixe n'entraîne des infractions aux règles régissant les dépenses électorales.

Je peux vous assurer avec certitude que la date fixe facilite l'administration électorale. Nous avons pu mieux nous préparer. Le fait de connaître à l'avance la date des élections nous a donné le temps de louer des locaux, de repérer et d'obtenir de meilleurs bureaux de scrutin, de raffiner nos méthodes d'embauche et d'engager le meilleur personnel possible pour les bureaux de circonscription et les bureaux de scrutin.

Nous avons pu également offrir un programme de formation plus complet à nos agents de circonscription, qui sont l'équivalent provincial des directeurs du scrutin fédéraux.

À toutes les étapes du processus administratif, de la mise à jour et de l'impression de la multitude de formulaires et de guides nécessaires, au stockage et à l'expédition du matériel électoral, nous avons augmenté notre efficacité.

We were also able to plan and stage a comprehensive, integrated advertising campaign to advise voters of the general voting day and the many options available to them in order to cast a ballot. That, combined with accessible, convenient voting places and well-trained officials, translated into a better experience for B.C. voters.

In British Columbia, as elsewhere in Canada and in the world, declining voter participation is a serious concern. There are many factors that affect voter participation, and I would not say definitively the fixed date itself increases voter turnout, but the certainty of a fixed election date allowed us to reach out and engage voters far more effectively.

However, significant cost savings anticipated by some did not materialize. Some of the highest costs in electoral administration, such as salaries for temporary employees and officials, remain unchanged whether or not there is a fixed election date. We were able to realize some savings, and in some areas substantially, such as advertising, where we could buy television and radio space well in advance, and we could negotiate much better rates with some suppliers. The lesson learned here is that fixed election dates do not necessarily save money, but they do result in greater efficiency of administration and, more importantly, better quality of service to voters.

I am aware that the senators of this committee have been discussing the issue of possible alignment of election dates as a number of jurisdictions have opted for October dates. There is a concern that dates between jurisdictions may ultimately overlap, causing confusion for voters and difficulty for election administrators vying for voting place locations, officials and so on. This is certainly a concern given the limited number of voting places and officials available.

Fortunately, for British Columbia, this is not as much of an issue as our general voting day is in May, not October. However, from an administrator's perspective, on balance, it is preferable to have the certainty of a date and to be able to strategize around overlap rather than maintain a perpetual state of readiness in a climate of uncertainty.

As I mentioned, there was also a concern over potential abuse of campaign spending rules. In British Columbia, parties are required under the Election Act to report their spending during the campaign period, within limits. Those limits and that period are defined in the act as starting on writ day. Any expense incurred outside the campaign period is not subject to the expense limits provided in the act, although it must ultimately be reported in the party's annual financial report. Some commentators, especially academics, had expected the campaign-period spending limits would be circumvented by a large expenditure being made prior to the issuing of the writs.

We have no evidence of this behaviour so far in British Columbia. Parties did spend a bit more during the 2005 election, but they also received more in terms of contributions.

Il nous a également été possible de planifier et d'exécuter une campagne de publicité complète et intégrée pour informer les électeurs du jour des élections et des divers moyens dont ils pouvaient exercer leur droit de vote. Tout cela, joint à des bureaux de scrutin accessibles et commodément situés et à un personnel électoral bien formé, a facilité la vie des électeurs britanno-colombiens.

En Colombie-Britannique, comme ailleurs au Canada et dans le monde, la participation électorale est en baisse. Plusieurs facteurs influant sur le taux de participation, je ne dirais pas sans réserve qu'une date fixe à elle seule le pousse à la hausse. Mais la tenue d'élections à date fixe nous a permis de mieux rejoindre et motiver les électeurs.

Cependant, les économies prévues par certains ne sont pas concrétisées. Certains frais électoraux particulièrement lourds, comme les salaires des employés et des agents temporaires, restent inchangés, que les élections aient lieu à date fixe ou non. Nous avons réalisé des économies sur la publicité parce que nous avons pu louer longtemps à l'avance du temps d'antenne à la radio et à la télévision et négocier de meilleurs tarifs avec certains fournisseurs. Ce qu'il faut retenir, c'est que les élections à date fixe ne sont pas nécessairement plus économiques mais elles rendent l'administration plus efficiente et, chose plus importante, se traduisent par un service de meilleure qualité aux électeurs.

Je sais que votre comité discute de la possibilité de synchroniser les dates d'élections, vu qu'un certain nombre de provinces ont choisi de tenir leurs élections en octobre. Cependant, les dates d'élections risqueraient alors de se recouper, ce qui dérouterait les électeurs et causerait des difficultés aux autorités électorales dans leur quête de bureaux de scrutin, d'agents électoraux et ainsi de suite. Il y a là sans doute un problème, compte tenu du nombre limité de bureaux de scrutin et d'agents électoraux disponibles.

Mais pour la Colombie-Britannique, ce problème ne se pose guère puisque nos élections générales ont lieu en mai et non en octobre. Cependant, du point de vue d'un administrateur, mieux vaut, tout bien pesé, tenir des élections à date fixe et s'accommoder d'éventuels recoupements que d'avoir à se tenir perpétuellement en état d'alerte dans un climat d'incertitude.

J'ai parlé tout à l'heure d'éventuelles infractions aux règles régissant les dépenses électorales. En Colombie-Britannique, la Loi électorale oblige les parties à déclarer les dépenses qu'elles engagent pendant la campagne électorale, en tenant compte de certains plafonds. Ces plafonds et cette période se calculent, selon la loi, à partir de la date de délivrance du bref d'élection. Les dépenses engagées hors campagne électorale ne sont pas assujetties aux plafonds légaux, mais elles doivent être déclarées dans le rapport financier annuel des partis. Certains commentateurs s'attendaient à ce que les partis contournent les plafonds légaux en engageant de grosses dépenses avant la délivrance des brefs.

Rien de tel ne semble s'être produit en Colombie-Britannique. Les dépenses des partis ont légèrement augmenté aux élections de 2005 mais les partis ont également reçu plus de contributions.

As voters are less inclined to pay attention to campaign advertising far in advance of an election, such spending would likely not have been an effective use of political parties' funds. Parties did not spend at a higher rate before the election than they did in previous elections.

Senators should also be aware that fixed election dates will not change human behaviour. At the last election, almost 10 per cent of our 412 candidates waited until the very last day of nominations — in some cases, the closing minutes — to file their nomination papers, despite plenty of advance warning and a feature in our legislation called standing nominations, which allows candidacy to be formalized, partially, prior to the election writs being issued.

My role as Chief Electoral Officer is to see that democracy in British Columbia is served through the fair and impartial administration of our provincial electoral legislation. In British Columbia, we have learned that fixed-date elections result in more efficient electoral administration, which translates into significant benefits to all our clients and most importantly to voters, in terms of our being able to develop their awareness regarding their access to the vote.

**The Deputy Chairman:** Thank you Mr. Neufeld. Have there been any constitutional questions raised in British Columbia about the fixed election date?

**Mr. Neufeld:** The legislation was brought in as a result of an amendment to the Constitution Act. To my knowledge, there have been no challenges. There has been no controversy at all about the legal authority associated with that change. In general, there has been some discussion. There was talk at one point of potentially moving the date, but in the Speech from the Throne of September 12, 2005, the first one after the first fixed-date election, it was made clear that that date would be kept and that subsequent elections would be on the second Tuesday in May every four years.

The issue of a minority government has not been a situation that we have dealt with in British Columbia. In fact, the government that brought in this legislation had a very substantive majority of 77 seats out of a 79-seat house.

**The Deputy Chairman:** How do you see this working in a minority situation? Minority situations are probably more likely at the federal level where we have, so far, four viable parties.

**Mr. Neufeld:** That is an interesting question. We have more political parties registered in British Columbia than the rest of the country has as registered parties. However, it has not turned into a fragmentation of the vote.

Frankly, the fixed election date legislation as enacted in British Columbia, as proposed in Bill C-16, leaves you at the status quo. Elections can be called whenever they happen as a

Comme les électeurs sont moins enclins à s'intéresser aux campagnes de publicité quand il n'y a pas d'élections en vue, un parti politique n'a pas intérêt à engager de telles dépenses. Les dépenses engagées par les partis avant les élections n'ont pas été supérieures à ce qu'elles étaient pour les élections précédentes.

Les sénateurs doivent aussi savoir que les élections à date fixe ne changent pas le comportement humain. Aux dernières élections, près de 10 p. 100 des 412 candidats ont attendu jusqu'au jour de clôture des candidatures — parfois même, jusqu'à la dernière minute —, pour déposer leur acte de candidature et ce, en dépit d'amples préavis et d'un mécanisme législatif appelé candidature permanente, qui permet d'officialiser les candidatures, du moins en partie, avant la délivrance du bref d'élections.

En tant que directeur général des élections, j'ai pour mission de veiller à la bonne marche de la démocratie en Colombie-Britannique grâce à une administration juste et impartiale de la loi électorale provinciale. En Colombie-Britannique, nous avons constaté que la tenue d'élections à date fixe rendait l'administration électorale plus efficiente, ce qui constitue un net avantage pour tous nos clients, mais surtout pour les électeurs, dans la mesure où il est possible de les sensibiliser à l'exercice de leur droit de vote.

**La vice-présidente :** Merci, monsieur Neufeld. Les élections à date fixe ont-elles soulevé en Colombie-Britannique des questions constitutionnelles?

**M. Neufeld :** Cette loi a été introduite à la suite de la modification de la Loi constitutionnelle. À ma connaissance, il n'y a pas eu de contestation. Il n'y a pas eu de controverse au sujet du pouvoir légal d'opérer ce changement. D'une façon générale, cette modification a suscité certaines discussions. On a parlé à un moment donné de déplacer la date, mais dans le discours du Trône du 12 septembre 2005, le premier qui ait été prononcé après les élections à date fixe, le gouvernement a clairement indiqué que cette date serait maintenue et que les élections subséquentes auraient lieu tous les quatre ans, le deuxième mardi de mai.

Il n'y a pas eu de gouvernement minoritaire en Colombie-Britannique. En fait, le gouvernement qui a présenté ce projet de loi disposait d'une majorité importante de 77 sièges sur 79.

**La vice-présidente :** Comment pensez-vous que cela fonctionnerait dans une situation minoritaire? Il est sans doute plus probable que des situations de gouvernement minoritaire se produisent au palier fédéral, étant donné que nous avons, à l'heure actuelle, quatre partis viables.

**M. Neufeld :** Voilà une question intéressante. Il y a, en Colombie-Britannique, plus de partis politiques enregistrés qu'il y en a dans tout le reste du pays. Cependant, cette situation n'a pas entraîné une fragmentation du vote.

Franchement, le projet de loi relatif à des élections à date fixe, tel qu'il a été adopté en Colombie-Britannique et sous la forme du projet de loi C-16, préserve le statu quo. Il est possible

result of a confidence vote or some other situation where — in our case, the Lieutenant-Governor and in the federal case, the Governor General — agrees that an election is necessary.

**Senator Jaffer:** You mentioned that you do not have to be in a continuous state of preparation. It does not apply at the moment in B.C., but if there was a vote of no confidence, you may not be prepared.

Must you have continuous preparation? At this point, you probably do not need it because you have a large majority.

**Mr. Neufeld:** That is a question that weighs heavily on any Chief Electoral Officer's mind about how much public expenditure should be utilized to be ready. I have made a conscious decision. I do not have any district electoral officers appointed at the moment, and my office has the ability to appoint these people. They lose their appointment six months after an election.

There is a 46 to 33 split in the house, and there are only two parties represented in the B.C. legislature at the moment. That is a substantial majority. It is not an intelligent expenditure of public funds to have district electoral officers appointed and trained at this point.

We are proceeding through an electoral boundary redistribution. The districts are likely to change, so I will wait until our preliminary report is out — because I am on that commission, I can say “our” — in mid-August.

My staff will be working on appointments of district electoral officers based on those preliminary riding definitions this coming fall. The finalization will be next spring, when we will probably begin the formal appointments of each district electoral officer and deputy. The formal training will begin late next spring, and one year later, they will be running an election. The election will be held May 12, 2009.

If I was in a situation where that majority was much smaller, that would probably not be the case. I would probably have a full complement of district electoral officers and a full warehouse stocked with kits that are ready to go on short notice.

It is a judgment call that any Chief Electoral Officer in Canada is required to make in the absence of large majorities and fixed election dates.

**Senator Jaffer:** May 12 has been set; but if a religious or any kind of holiday fell on that date, would you have input into changing the date?

**Mr. Neufeld:** There is nothing in the legislation that speaks to that at all. The Interpretation Act would come into force if it was a holiday that was described in that legislation.

de déclencher des élections lorsque, à la suite d'un vote de confiance ou d'une autre situation — dans notre cas, le lieutenant-gouverneur et au palier fédéral, le gouverneur général — reconnaît que des élections sont nécessaires.

**Le sénateur Jaffer :** Vous avez mentionné que vous n'êtes pas obligés de vous tenir en permanence prêts à tenir des élections. Cela ne s'applique pas en ce moment en Colombie-Britannique, mais en cas de vote de non-confiance, vous pourriez ne pas être prêts à tenir des élections.

Doit-on prévoir une préparation permanente? Pour le moment, vous n'en avez sans doute pas besoin, étant donné que le gouvernement est largement majoritaire.

**M. Neufeld :** La question de savoir quelle partie des fonds publics doit être utilisée pour être prêts à tenir des élections est importante pour un directeur général des élections. J'ai pris une décision délibérée. Aucun agent de circonscription n'a été nommé pour le moment et mon bureau a le pouvoir de le faire. Leur nomination expire six mois après une élection.

La Chambre est partagée 46 à 33 et il n'y a que deux partis qui sont représentés à l'assemblée législative de la Colombie-Britannique à l'heure actuelle. C'est une majorité importante. Il n'est pas opportun de dépenser des fonds publics pour nommer et former, pour le moment, des agents de circonscription.

Nous sommes en train de procéder à une nouvelle délimitation des circonscriptions électorales. Les circonscriptions vont probablement être modifiées. Je vais donc attendre la publication de notre rapport préliminaire — je peux dire « notre » rapport puisque je suis membre de cette commission — à la mi-août.

Mon personnel préparera la nomination des agents de circonscription en fonction des délimitations préliminaires des circonscriptions à l'automne prochain. Les limites seront finalisées au printemps prochain, et nous déclencherons probablement à ce moment-là le processus officiel de nomination des agents de circonscription et de leurs adjoints. La formation commencera au printemps prochain, et un an plus tard, ils administreront des élections. Les élections auront lieu le 12 mai 2009.

Si la majorité était plus faible, le scénario serait probablement différent. Tous les agents de circonscription seraient probablement déjà nommés et j'aurais un entrepôt plein de trousseaux d'élection prêts à être distribués rapidement.

Tout directeur général des élections au Canada doit prendre ce genre de décision lorsqu'il n'y a pas de majorité importante ni d'élections à date fixe.

**Le sénateur Jaffer :** Le 12 mai est la date fixée; mais si un congé religieux ou autre tombait ce jour-là, auriez-vous votre mot à dire pour faire changer la date?

**M. Neufeld :** La loi ne prévoit aucunement ce cas-là. La loi d'interprétation s'appliquerait si ce congé était prévu par cette loi.

I presume, before that date was chosen, research was done to see whether that was likely to be a holiday of any kind — cultural, religious or otherwise.

To my knowledge, we have looked at five elections, and we know of no conflict.

**Senator Jaffer:** For clarification, we may be talking in different terms with regard to holiday. It may not be a statutory holiday but a religious holiday. Is that covered by your statute?

**Mr. Neufeld:** No. Frankly, in British Columbia we have a lot of options available to the public for voting on a day other than general voting day if there is a conflict: They can vote in the office of the district electoral officer the day the writ is issued right up until voting day; we have advanced voting Wednesday through Saturday in the week before the election; it is also possible to ask for a mail-in ballot.

The legislation that brought in fixed election dates in British Columbia was extremely brief, a couple of paragraphs. It basically only amended the Constitution Act. It did not look at amending the Election Act or any of the other legislation that may have been affected.

**Senator Jaffer:** In the legislation, because it is a fairly new process, have you set up a review of the fixed date? You have had one election on a fixed date. Is that right?

**Mr. Neufeld:** As it is part of the Constitution Act, I believe the government of the day could take it on itself to amend. The concept of fixed election dates in British Columbia is quite popular, and any government coming to power would be very cautious about changing or removing that feature.

A review is not built into the legislation. There was talk about a review leading up to the election and editorials were being written about possibilities of changing the date following the election, but this was dismissed with the throne speech statements that were made following the election.

**Senator Joyal:** My first question deals with the rate of participation of voters. In the last sentence of your brief, you mention that it “translates into significant benefits to all our clients,” which I understand, on an administrative basis, that when you know ahead of time, you can plan your renting, training and so forth better. I do not dispute that at all.

When you say there is a benefit of developing prior awareness regarding access to the vote, does that transfer into a higher participation because the voter is aware ahead of time that there will be an election in three months, six months or a year, and they manage to be available for that vote? Have you been able to measure that?

Je présume donc qu’avant de choisir cette date, on a vérifié si cette date risquait d’être un jour férié pour une raison culturelle, religieuse ou autre.

À ma connaissance, nous avons examiné cinq élections et nous n’avons pas constaté de conflit.

**Le sénateur Jaffer :** Une précision, il est possible que nous utilisions des termes différents pour parler de congé. Cela pourrait ne pas être un congé légal mais un congé religieux. Cette possibilité est-elle couverte par votre loi?

**M. Neufeld :** Non. Franchement, en Colombie-Britannique, le public dispose de nombreuses options pour voter un jour autre que le jour du vote général en cas de conflit : les électeurs peuvent voter dans le bureau d’un agent de circonscription entre le jour de la délivrance du bref et la veille du jour du scrutin; nous avons le vote anticipé du mercredi au samedi de la semaine précédant les élections. Il est également possible de demander de voter par correspondance.

Le projet de loi qui a introduit les élections à date fixe en Colombie-Britannique était extrêmement bref; il ne contenait que quelques paragraphes. Il modifiait uniquement la Loi constitutionnelle. Il ne modifiait pas la Loi électorale ni d’autres lois susceptibles d’être touchées par cette modification.

**Le sénateur Jaffer :** Dans ce projet de loi, étant donné que c’est un mécanisme relativement nouveau, avez-vous prévu l’examen de la date fixée? Vous avez tenu des élections à une date fixe. Est-ce bien exact?

**M. Neufeld :** Cela fait partie de la Loi constitutionnelle et je pense que le gouvernement au pouvoir pourrait décider de modifier ces dispositions. La notion d’élections à date fixe est très populaire en Colombie-Britannique et un gouvernement, quel qu’il soit, devrait être prudent avant de supprimer ou de modifier cet aspect.

Les dispositions ne prévoient pas d’examen. Avant les élections, on avait parlé d’examen et des éditoriaux avaient paru dans les journaux au sujet de la possibilité de modifier la date après les élections mais cela a été abandonné à la suite des déclarations faites dans le discours du Trône qui a suivi les élections.

**Le sénateur Joyal :** Ma première question touche le taux de participation des électeurs. Dans la dernière phrase de votre exposé, vous dites que cela « constitue un net avantage pour tous nos clients », et je comprends que sur le plan administratif, lorsqu’on connaît au départ cette date, on peut mieux planifier la location de bureaux, la formation des agents électoraux et le reste. Je ne conteste pas du tout cela.

Vous dites que cela offre également l’avantage de pouvoir sensibiliser à l’avance les électeurs à la date des élections. Est-ce que cela se traduit par une participation plus forte des électeurs parce qu’ils savent à l’avance qu’il y aura des élections dans trois, six mois ou un an et qu’ils s’arrangent pour pouvoir aller voter? Avez-vous pu mesurer cela?

I know it is difficult to measure all the variants that might influence some voters to go in en masse rather than be lukewarm about the vote depending on the issues of the election and the platform. I know those are important factors that influence the vote. In terms of essentially being aware ahead of time, have you been able to measure that?

**Mr. Neufeld:** It is an important and interesting question. In and of itself, I do not know that having that fixed date is what turned around five elections of declining participation, but we bumped up the participation rate of the eligible electorate — not the registered, but the eligible electorate — 3 per cent between 2001 and 2005. It had been going down steadily since the 1980s. In 1983, 70 per cent of B.C. eligible voters had voted; in 2001, 55 per cent had voted. Every election was dropping. When I came into office in 2002, I was really concerned that participation would drop below 50 per cent like it had in Alberta. I do not know what it is about the 50 per cent mark that is a motivator for me. Maybe it is that I believe having a simple majority of at least the eligible population participate in an election is essential for the viability of our electoral democracy.

Despite having a lot of budget constraints — B.C. was going through downsizing and cost cutting, and my office was affected, as were all the other statutory offices — we undertook quite an aggressive campaign trying to reach out to voters who had not normally participated at the levels that other parts of society had. We had outreach workers, and we targeted some advertising. We did turn it around in terms of a trend. Through five elections, fewer and fewer numbers of voters participated as a percentage of the eligibles, but we got it to increase from 55 to 58 per cent. It is still not great.

Is the fixed election the reason? We cannot say that definitely, but we knew the date, other organizations that were particularly interested in getting the youth vote also knew the date, and they were able to organize and assist with getting young voters registered and trying to build interest in participation.

**Senator Joyal:** My thinking at the base of this question is the following: There is not a country in the world where there are more fixed election dates than the United States, at the Congress, at the Senate and the president's level. It is every two years for the Congress, six years for the Senate and four years for the president. There is not a democracy in the world where the level of participation is lower than the United States. It is less than 50 per cent, or very close to 50 per cent. When we analyze that 50 per cent, we realize that there are whole segments of the population that do not bother to vote. When we distribute that 50 per cent, we know where

Je sais qu'il est difficile de mesurer toutes les variables qui peuvent inciter les électeurs à aller voter en masse plutôt qu'à se désintéresser du vote à cause des programmes électoraux et des questions abordées au cours de la campagne. Je sais que ce sont là des facteurs importants qui influencent le vote. Pour ce qui est du fait de savoir à l'avance la date des élections, avez-vous réussi à mesurer cet aspect?

**M. Neufeld :** C'est une question importante et intéressante. Je ne pense pas que le seul fait d'avoir une date fixe a renversé la tendance des cinq élections précédentes au cours desquelles la participation des électeurs avait diminué, mais nous avons amélioré le taux de participation des personnes ayant le droit de voter — non pas des électeurs inscrits mais des personnes ayant le droit de voter — de 3 p. 100 entre 2001 et 2005. Ce pourcentage diminuait constamment depuis les années 80. En 1983, 70 p. 100 des personnes ayant le droit de vote en Colombie-Britannique avaient voté; en 2001, 55 p. 100 d'entre elles avaient voté. Ce chiffre diminuait à chaque élection. Lorsque j'ai été nommé à mon poste en 2002, je craignais vraiment que la participation tombe à moins de 50 p. 100, comme cela s'était produit en Alberta. Je ne sais pas pourquoi ce seuil de 50 p. 100 me motive. C'est peut-être parce que je pense qu'il est essentiel pour la viabilité de notre démocratie électorale qu'une majorité simple des personnes ayant le droit de voter participe aux élections.

Malgré les nombreuses contraintes budgétaires — la Colombie-Britannique passait à l'époque par une étape de rationalisation et de réduction des dépenses et mon bureau a été touché, comme tous les autres bureaux d'origine législative — nous avons lancé une campagne très agressive pour essayer de rejoindre les électeurs qui ne participaient pas habituellement autant que les autres secteurs de la société. Nous avons des travailleurs sur le terrain et avions ciblé certaines annonces. Nous avons réussi à renverser la tendance. Au cours des cinq dernières élections, le nombre des électeurs, exprimé en pourcentage des personnes ayant le droit de vote, diminuait régulièrement, mais nous avons réussi à le faire passer de 55 à 58 p. 100. Ce n'est toujours pas un résultat extraordinaire.

Est-ce parce que la date des élections est désormais fixe? Il est impossible de l'affirmer mais nous connaissons la date, d'autres organisations qui voulaient inciter les jeunes à voter connaissaient également la date des élections, et ces organisations ont pu rejoindre les jeunes électeurs et les aider à s'inscrire, tout en suscitant de l'intérêt pour la participation aux élections.

**Le sénateur Joyal :** Voilà sur quoi je base mon raisonnement sur cette question : il n'y a pas un pays au monde où les dates des élections soient plus fixes qu'aux États-Unis; il y a le Congrès, le Sénat et les élections présidentielles. Les élections ont lieu tous les deux ans pour le Congrès, tous les six ans pour le Sénat et tous les quatre ans pour le président. Il n'y a pas une démocratie au monde où le niveau de participation des électeurs soit plus faible qu'aux États-Unis. Il est inférieur à 50 p. 100 ou très proche de ce pourcentage. Lorsqu'on analyse la composition de ce 50 p. 100, on constate qu'il y a des secteurs entiers de la population qui ne se donnent pas la peine de voter. Lorsque nous répartissons

the voters are concentrated. I do not make a direct equation between the fact that there is a fixed election date and the level of participation.

There are points in your answer that I would be tempted to share. For instance, if there is an election in mid-October, as Bill C-16 proposes, the youth are in school or in universities, and they are a captive audience. If there is an election at the end of May or early June, most of them will already be gone. Registration becomes a problem because they move around and might not be registered at their parents' addresses. You know the problem better than I do, being a professional administering an election.

There are so many factors intervening that might condition the level of participation, such as the one you have pointed out in terms of advertising to the youth. If the school system does not educate the youth to participate in an election as their first civic duty as a mature citizen, if no one informs them that this is a responsibility they have to take seriously, it falls on the shoulders of the provincial electoral officer and federal officer to educate the new generation. There are so many factors, in my opinion, that it is difficult to make a direct relationship between the fixed election dates and level of participation. Participation of eligible voters in countries where they have had fixed election dates for so many years does not materialize in a higher level of participation.

**Mr. Neufeld:** It is a larger question than merely changing the rules around dates of elections and the administrative features. We did a study, following the election, to find out why people were not voting. It is on our website. We had B.C. Stats do a province-wide survey, and they established a good sample of non-voters and asked them a series of well-structured questions.

In general, half of the people who were not voting were doing so because they are disenchanted with the electoral process, politicians, political parties and the way politics works. There is not much we can do to reach those people by changing legislation on how elections are run or when they are held and their frequency.

Another quite large group — surprisingly large — were distracted. They meant to vote; they just did not get around to it. They were busy. Many things are going on in modern life. They felt guilty, but they admitted they did not vote.

A smaller percentage — if I remember correctly, about 10 per cent — thought in some way the system had failed them. They did not know if they were registered. They thought it would be a hassle when they went to vote if they were not registered. They did not know what the rules were. They did not know who the political candidates were or have enough information to make an intelligent decision, and they felt there should have been more

ce 50 p. 100, nous savons où sont concentrés les électeurs. Je ne fais pas un lien direct entre le fait que la date des élections soit fixe et le niveau de participation.

Votre réponse comporte des aspects auxquels je serais tenté de souscrire. Par exemple, si les élections ont lieu à la mi-octobre, comme le propose le projet de loi C-16, les jeunes qui fréquentent l'école ou l'université seront un public captif. Si les élections ont lieu à la fin du mois de mai ou au début de juin, la plupart d'entre eux seront déjà partis. L'inscription des jeunes fait problème parce qu'ils se déplacent et ne s'inscrivent pas toujours à l'adresse de leurs parents. Vous connaissez ce problème mieux que moi, puisque vous êtes un spécialiste de l'administration des élections.

Il y a tellement de facteurs qui peuvent influencer le niveau de participation, comme celui que vous avez signalé au sujet de la publicité ciblant les jeunes. Si le système scolaire ne prépare pas les jeunes à participer aux élections en leur faisant comprendre que c'est leur devoir de citoyen le plus important; si personne ne leur dit que c'est une responsabilité qu'ils doivent prendre au sérieux, ce sera alors au directeur général des élections provincial ou fédéral d'éduquer la nouvelle génération. Il y a tant de facteurs, à mon avis, qu'il est difficile d'établir un lien direct entre les élections à date fixe et le niveau de participation. La participation des personnes ayant le droit de vote dans les pays qui ont adopté le système des élections à date fixe depuis des années ne débouche pas toujours sur des taux élevés de participation.

**M. Neufeld :** C'est une question plus vaste que celle qui consiste uniquement à changer les règles au sujet de la date des élections et les aspects administratifs. Après les élections, nous avons fait une étude pour essayer de savoir pourquoi les gens ne votaient pas. Elle se trouve sur notre site web. Nous avons demandé à Statistique C.-B. de faire un sondage à l'échelle de la province, et cet organisme a construit un bon échantillon de personnes qui n'avaient pas voté et leur a posé une série de questions bien structurées.

D'une façon générale, la moitié de ces personnes n'avaient pas voté parce qu'elles ne croyaient plus au processus électoral, aux politiciens, aux partis politiques et à la façon dont fonctionne la politique. Ce n'est certainement pas en changeant les lois régissant le déroulement des élections, le moment où elles ont lieu ou leur fréquence que nous inciterons ces gens à voter.

Il y avait un autre groupe assez important — en fait, c'était surprenant — qui a tout simplement oublié. Ces personnes voulaient voter mais elles ne l'ont pas fait. Elles avaient d'autres choses à faire. Il y a beaucoup de sujets de distraction dans la vie moderne. Ces personnes se sentaient coupables mais elles ont admis qu'elles n'avaient pas voté.

Un pourcentage assez faible des répondants — si je me souviens bien, il était de 10 p. 100 — pensaient que le système était mal conçu. Ils ne savaient pas s'ils étaient inscrits. Ils pensaient que ce serait compliqué d'aller voter sans être inscrit. Ils ne connaissaient pas les règles. Ils ne savaient pas qui étaient les candidats et n'avaient pas suffisamment d'information pour prendre une décision éclairée et ils estimaient qu'on aurait dû

information given to them. They did not know where to vote, or it was too far away and inconvenient. They were not willing to take the trouble to go that distance.

The largest group is those that are disenchanted, and something needs to be done. It is partly the responsibility of offices such as mine to do that. You are right that it is also a responsibility to start with some civic education processes that have real meaning and that make democratic participation clear to our youth coming through the school systems. Voting is only one small feature of democratic participation. I believe that is the root cause that needs to be given some real focus.

**Senator Joyal:** Another issue or question is the referendum in B.C. If I remember correctly, you have a Referendum Act that invites the government to consult the population before approving a change to the Canadian Constitution.

**Mr. Neufeld:** Yes. It is a very small piece of legislation. This is one of my favourite topics when I am bored at a cocktail party.

**Senator Joyal:** We can serve you something, if you need it.

**Mr. Neufeld:** It is called the Constitutional Amendment Approval Act, and I am impressed that you know that, senator. It is true that, in British Columbia, if there is to be a change in the Canadian Constitution, the legislature requires that there be a referendum on that constitutional question. We have never had one, and the only constitutional question was at that time there was an agreement that Elections Canada would run that referendum.

We have had referenda on other topics. We had a referendum with the last election, and we will have a referendum on the same topic with the next election on the issue of electoral reform. The citizens' assembly recommended a single, transferable vote system. The result of the referendum very narrowly missed meeting two thresholds, one being the super majority. The referendum needed to have 60 per cent of the popular vote in favour of moving to the new system and 60 per cent of the constituencies had to be majority in favour. The result was 97 per cent of the constituencies were majority in favour, but only 57.69 per cent of the popular vote was in favour of moving to the new system.

**Senator Joyal:** Therefore you bring the question back again next time?

**Mr. Neufeld:** The question this next time is coming back with the electoral boundaries known under the new system. The boundaries will be much larger because there are multi-member constituencies. This was a question during the debate leading up to the referendum.

The other matter is that the government has committed that "yes" and "no" groups will be funded with public monies to encourage participation. As well, politicians will be encouraged to

leur fournir davantage d'information. Ils ne savaient pas où aller voter ou le bureau de vote était trop éloigné et d'accès peu pratique. Ils ne voulaient pas se donner la peine de se déplacer.

Le groupe le plus important est celui des personnes qui ne croient plus dans la politique et il faut faire quelque chose. La responsabilité en incombe en partie aux bureaux comme le mien. Vous avez raison de dire qu'il faut également avoir recours à des processus d'éducation civique bien adaptés, qui explique clairement à nos jeunes ce qu'est la participation démocratique, dans le cadre du système scolaire. Le vote n'est qu'une des façons de participer à la démocratie. Je pense que c'est la cause première qu'il faudrait vraiment étudier.

**Le sénateur Joyal :** Il y a une autre question, c'est le référendum en Colombie-Britannique. Si je me souviens bien, vous avez une loi sur les référendums qui invite le gouvernement à consulter la population avant d'autoriser un changement à la Constitution canadienne.

**M. Neufeld :** Oui. C'est une mesure législative très modeste. C'est un de mes sujets favoris lorsque je m'ennuie dans une réunion mondaine.

**Le sénateur Joyal :** Nous pouvons vous servir quelque chose, si vous voulez.

**M. Neufeld :** Cela s'appelle le Constitutional Amendment Approval Act (Loi sur l'approbation des amendements constitutionnels) et je suis impressionné de constater que vous connaissez cette disposition, sénateur. Il est exact qu'en Colombie-Britannique, si l'on veut modifier la Constitution canadienne, la loi exige que l'on tienne un référendum sur la modification constitutionnelle en question. Nous n'en avons encore jamais eu et la seule question constitutionnelle qui avait été soulevée à l'époque était l'entente selon laquelle Élections Canada s'occuperait de ce référendum.

Nous avons eu des référendums sur d'autres sujets. Nous avons eu aux dernières élections un référendum et nous aurons un référendum sur le même sujet, au moment des prochaines élections, sur la question de la réforme électorale. L'assemblée des citoyens a recommandé un système de vote unique transférable. Les résultats du référendum ont manqué de très peu deux seuils, dont l'un était une majorité renforcée. Il fallait que le nouveau système obtienne 60 p. 100 du vote populaire dans 60 p. 100 des circonscriptions pour ce référendum. Quarante-vingt-dix-sept pour cent des circonscriptions étaient en faveur d'adopter la question mise aux voix mais seulement 57,69 p. 100 du vote populaire était en faveur du nouveau système.

**Le sénateur Joyal :** Vous allez donc reposer la question une autre fois?

**M. Neufeld :** La prochaine fois, la question sera posée en utilisant les circonscriptions électorales du nouveau système. Ces circonscriptions seront beaucoup plus vastes parce qu'elles prévoient l'élection de plusieurs députés. C'est une question qui a été discutée au cours du débat qui a précédé le référendum.

L'autre aspect est que le gouvernement s'est engagé à financer, avec des fonds publics, les groupes en faveur de la réforme et contre la réforme de façon à encourager la participation. Les

actually engage in debate. Last time, there was sort of a quiet agreement that it was up to the voters, not the politicians. As a result, there was not much debate.

It is considered that this next time there will be not only an encouraged debate by providing public monies to the “yes” and “no” groups, but also an encouraged debate by making sure that the members of the house make their voices heard as well.

**Senator Joyal:** I do not want to be impolite as you are our guest, but being from Quebec, I understand the first “no” is not an answer; you will want to have another referendum, as we do in Quebec. We will have at least two, and there are people who feel we should have a third one on the issue. That is a side comment. I do not expect you to respond.

**Mr. Neufeld:** Thank you.

**Senator Joyal:** How do you manage the conflicting dates of referendum in relation to your fixed election date obligation under the B.C. act?

**Mr. Neufeld:** We found that it is incredibly cost-efficient to have a referendum in conjunction with an election; voters do not mind the second ballot. There is a high participation level compared to a stand-alone referendum.

Following the last referendum and the very close to dual-threshold result, the initial reaction of the government was that they were to have a referendum in conjunction with municipal elections. Municipal elections are held, I believe, the second Saturday of November every three years in British Columbia. The idea was that the referendum on electoral reform would be held in conjunction with the municipal election.

My office ultimately convinced the government that would not be a wise investment. It would have cost more than a stand-alone referendum simply because the rules are different for voting and voter qualifications, the boundaries are all different between the municipalities and the electoral districts, and there would have been some real competition for election officials and voting places. We would have had to set up basically two systems and two events in tandem. Therefore, a decision was made to delay the referendum until our next election.

Before that, the idea was that the voters would decide and whichever system was the result of that referendum was the one that would be used the following May. I can say that I am greatly relieved that is not the case because I would have had to get everything ready for an election under two different electoral systems, which would have been quite challenging.

If there is a conflict with a referendum and an election, the tendency will be — in British Columbia, at least — to put them together at the same time. There is such huge cost savings

politiciens seront également incités à participer à ce débat. La dernière fois, il semble que la population ait tacitement accepté que la question devait être tranchée par les électeurs et non pas par les politiciens. C’est la raison pour laquelle il n’y a pas eu beaucoup de débats.

On s’attend à ce que la prochaine fois, il y ait non seulement un débat encouragé par l’attribution de fonds publics à divers groupes, en faveur de la réforme ou contre, mais également un débat auquel participeraient les membres de l’assemblée législative.

**Le sénateur Joyal :** Je ne voudrais pas être impoli envers vous puisque vous êtes notre invité, mais je viens du Québec et je constate que le « non » qui a été opposé au premier référendum n’est pas une réponse définitive; vous allez tenir un autre référendum, comme nous l’avons fait au Québec. Nous en avons eu deux et il y a des gens qui estiment que nous devrions en tenir un troisième sur cette question. C’est un commentaire à part. Je ne vous demande pas d’y répondre.

**M. Neufeld :** Merci.

**Le sénateur Joyal :** Comment gérez-vous le conflit entre les dates de référendum et l’obligation de tenir des élections à date fixe aux termes de la loi de la Colombie-Britannique?

**M. Neufeld :** Nous avons constaté qu’il était vraiment très économique de combiner un référendum avec des élections; les électeurs acceptent facilement de voter une seconde fois. Le niveau de participation est très élevé par rapport à ce qu’il serait si l’on tenait le référendum à une autre date.

Après le dernier référendum et les résultats très proches du double critère exigé, le gouvernement a pensé au départ qu’il faudrait tenir un référendum combiné à des élections municipales. Les élections municipales se tiennent, je crois, le deuxième samedi du mois de novembre, tous les trois ans, en Colombie-Britannique. L’idée était de tenir en même temps le référendum sur la réforme électorale et les élections municipales.

Mon bureau a finalement réussi à convaincre le gouvernement que ce ne serait pas un emploi judicieux de fonds publics. Cela aurait coûté plus cher qu’un référendum tenu isolément pour le simple fait que les règles relatives au vote et aux électeurs sont différentes, les limites des municipalités et des circonscriptions électorales sont différentes et il y aurait eu une vive concurrence pour louer des bureaux de scrutin et embaucher des agents d’élections. Il aurait fallu en fait mettre sur pied conjointement deux systèmes et deux événements. C’est pourquoi il a été décidé de reporter le référendum aux prochaines élections.

Avant cette décision, on avait pensé que ce serait les électeurs qui décideraient et que le système qu’ils auraient retenu aurait été utilisé au mois de mai suivant. Je peux vous avouer que je suis grandement soulagé que cela ne se soit pas passé comme cela parce que j’aurais dû être prêt à tenir des élections selon deux systèmes électoraux différents, ce qui aurait représenté un gros défi.

En cas de conflit entre un référendum et des élections, la tendance sera — en Colombie-Britannique, du moins — de les tenir ensemble. Cette façon de procéder permet de réaliser des

associated with this method. A stand-alone referendum in British Columbia was estimated to cost \$25 million; adding it to the election is likely to cost less than \$2 million.

**Senator Joyal:** That is significant. Do you have the same power as the chief electoral officer at the federal level in that you have the ability to recommend an election be postponed if there are circumstances that would prevent the participation of voters, such as a natural disaster, which would be beyond the normal circumstances of a vote?

**Mr. Neufeld:** Yes. There is a section in the B.C. Election Act that allows me to make an order for extraordinary circumstances that change administrative provisions.

It has not happened since this legislation was brought in, where a natural disaster for example, caused a delay in voting across the province. However, in by-elections, I believe there was a delay because there were weather issues. That is anticipated in the Election Act.

**Senator Joyal:** However, you have not thus far utilized that provision?

**Mr. Neufeld:** I personally have not.

**Senator Di Nino:** You are our resident expert in Canada on fixed-date elections. It is nice to have you here to talk to us.

I want to go back to the question raised by Senator Joyal with respect to voter participation.

The issue has been raised, and will continue to be raised, because it is one of those expected benefits. You suggested that there has been a 3 per cent increase in voter turnout from the previous election. You also, I believe, informed us that for a number of previous elections, voter turnout had gone down.

I was struck by a comment made by your colleague, the Deputy Chief Electoral Officer, Linda Johnson, during her participation at committee in the other place. I wanted to see if you would have any words to add to this. I quote:

The increase in participation that we saw was primarily of youth, which went up somewhat, and we were very pleased about that. . . .

It certainly seems to me that, first of all, a 3 per cent increase from the previous election is a good increase. I was also very encouraged by those comments by your colleague, and I wondered if you had any further explanation or comments as to the specific reasons youth became more active in the last election.

**Mr. Neufeld:** We measured participation by age groups for the 2001 election and then again for the 2005 election. Of eligible voters, about 25 per cent of youth between the ages of 18 and 24 voted in 2001 and 35.27 per cent voted in 2005.

économies considérables. On a évalué à 25 millions de dollars le coût d'un référendum isolé en Colombie-Britannique; si on l'ajoute à des élections, ce coût serait probablement inférieur à 2 millions de dollars.

**Le sénateur Joyal :** Voilà une différence importante. Avez-vous le même pouvoir que le directeur général des élections au palier fédéral de recommander le report des élections dans une situation qui empêcherait les électeurs de voter, comme une catastrophe naturelle, une situation tout à fait inhabituelle?

**M. Neufeld :** Oui. Il y a un article de la Loi électorale de la Colombie-Britannique qui m'autorise à rendre une ordonnance modifiant les dispositions administratives lorsqu'il existe des circonstances extraordinaires.

Cela ne s'est pas produit depuis que ces dispositions ont été adoptées; il n'y a pas eu de catastrophe naturelle, par exemple, qui aurait retardé le vote dans l'ensemble de la province. Je crois toutefois qu'il y a déjà eu un report à cause des conditions climatiques dans le cas d'élections partielles. Cela est prévu par la Loi électorale.

**Le sénateur Joyal :** Cependant, jusqu'ici, vous n'avez pas utilisé cette disposition.

**M. Neufeld :** Pas personnellement.

**Le sénateur Di Nino :** Vous êtes notre expert en résidence au Canada pour ce qui est des élections à date fixe. Nous sommes heureux que vous soyez venu ici nous en parler.

J'aimerais revenir sur la question qu'a soulevée le sénateur Joyal au sujet de la participation des électeurs.

La question a été soulevée, et elle continuera à l'être, parce qu'elle touche un des avantages attendus. Vous avez mentionné que, par rapport aux élections précédentes, la participation des électeurs avait augmenté de 3 p. 100. Vous nous avez également informés du fait que depuis un certain nombre d'élections, la participation des électeurs diminuait.

J'ai été frappé par un commentaire qu'a fait votre collègue, la directrice générale adjointe des élections, Linda Johnson, lorsqu'elle a comparu devant un comité de l'autre endroit. J'aimerais savoir si vous avez des commentaires à faire à ce sujet. Je la cite :

L'augmentation du taux de participation que nous avons constatée était principalement chez les jeunes, il a augmenté beaucoup, et nous en étions très heureux [...]

Il me semble que premièrement, une augmentation de 3 p. 100 par rapport aux élections précédentes est un excellent résultat. J'ai également été encouragé par les commentaires de votre collègue et je me demande si vous aviez d'autres explications ou commentaires à faire au sujet des raisons précises qui ont amené les jeunes à participer davantage aux dernières élections.

**M. Neufeld :** Nous avons mesuré la participation des différents groupes d'âge pour les élections de 2001 et ensuite pour celles de 2005. Vingt-cinq pour cent environ des jeunes de 18 à 24 ans qui avaient le droit de voter ont voté en 2001 et 35,27 p. 100 l'ont fait

I attribute this partly to my office's efforts, partly to media efforts and partly to organizations such as Rock the Vote that got very active. They tried to encourage registration.

We tried to reach out to this demographic, dealing particularly with the issue that Senator Joyal raised, which is students leaving post-secondary institutions in the spring. That is not where they are voting, but it does not mean they do not have the franchise. It simply means they might be voting in a different district that they now call home, or they are returning to the place they lived before they went to school.

We introduced online voter registration — we are the first jurisdiction in Canada, as far as I know — where full registration can be done online via our website. It requires, though, and we did this by regulation, that two secrets are shared with my office. One is a date of birth and the second is either the last six digits of a social insurance number or a drivers' licence number. If that is not acceptable, then registration must take place by some other method. This allows us to deal with duplicates. It allows us to deal with people who move or the same people who register twice, so we only have them on our list once at their most recent address. It removes the possibility of extensive fraud. We spent a lot of time with our privacy commissioner dealing with this. We do not make those two shared secrets publicly available, and we protect them very carefully in our systems, but it is an important feature that we have used.

I feel the combination of all those factors really helped. We know that, statistically, if voters are registered, they are far more likely to vote. The trick, though, is making sure that their registration is the current address at which they live, not at the address where they were six months ago or six years ago. We send them mail, saying, voting day is this day, your assigned voting location is this address, and if you cannot vote that day, these are your options with advance voting, early voting, mail-in voting and so on. Once they get that postcard addressed to the individual, the chances of them voting go way, way up. That is where we had a lot of success.

Now, 35 per cent of the eligible youth voting is still not something that I believe is a point of pride in terms of a very important demographic participating in elections, but it is an improvement.

**Senator Di Nino:** I certainly feel, and I am sure all my colleagues agree, that you should be applauded. You have gone from 25 per cent to 35 per cent, and that is a significant increase. I think that is great. I would imagine that that is part of the comment that you made when you referred to more efficient electoral administration, which the fixed-date elections allows you to deliver and which is one of those benefits that you talked

en 2005. J'attribue ce résultat en partie aux efforts déployés par mon bureau, en partie aux efforts des médias et en partie, à des organisations comme Rock the Vote, qui ont été très actives. Nous avons essayé d'encourager les électeurs à s'inscrire.

Nous avons essayé de rejoindre ce secteur de la population, en tenant compte en particulier de l'aspect qu'a soulevé le sénateur Joyal, à savoir le fait que les étudiants quittent les établissements postsecondaires au printemps. Ce n'est pas le lieu où ils votent mais cela ne veut pas dire qu'ils n'aient pas le droit de le faire. Cela veut simplement dire qu'ils vont peut-être voter dans une autre circonscription dans laquelle ils se sont installés ou qu'ils retournent à l'endroit où ils vivaient avant de faire leurs études.

Nous avons introduit l'inscription en ligne des électeurs — nous sommes la première province et territoire au Canada, à ce que je sais — où l'on peut s'inscrire en ligne en se rendant sur notre site web. Il faut toutefois, et nous l'avons prévu par règlement, communiquer à mon bureau deux éléments qui demeurent secrets. Le premier est la date de naissance et le second est soit les six derniers chiffres du numéro d'assurance sociale, soit le numéro du permis de conduire. Si l'électeur refuse de communiquer ces renseignements, il doit alors s'inscrire selon d'autres modalités. Cela nous permet d'éviter les inscriptions en double. Cela règle le cas des personnes qui déménagent ou des personnes qui s'inscrivent deux fois, puisqu'ainsi elles figurent une seule fois sur notre liste à leur adresse la plus récente. Cela supprime la possibilité de fraude massive. Nous avons longuement discuté de ces aspects avec notre commissaire à la vie privée. Nous ne rendons pas publics les deux éléments secrets qui nous sont confiés et nous avons pris grand soin de protéger ces renseignements dans notre système, mais c'est un aspect important des mécanismes que nous avons utilisés.

Je pense que la combinaison de tous ces facteurs a donné d'excellents résultats. Nous savons que, statistiquement, les électeurs inscrits votent en beaucoup plus grand nombre que ceux qui ne sont pas inscrits. Il faut par contre veiller à ce qu'ils s'inscrivent à l'adresse où ils vivent actuellement, et non pas à l'adresse où ils vivaient il y a six mois ou six ans. Nous leur envoyons une carte qui les informe du jour du vote, de l'adresse du bureau de scrutin où ils doivent aller voter et du fait que, s'ils ne peuvent voter ce jour-là, il y a d'autres options comme le vote par anticipation, le vote anticipé, le vote par correspondance, entre autres. Lorsque nous envoyons cette carte à un électeur, il est extrêmement probable que celui-ci ira voter. C'est la raison pour laquelle nous avons eu beaucoup de succès.

Je dirais cependant qu'il n'y a pas de quoi être très fier du fait que 35 p. 100 des jeunes ayant le droit de vote aient effectivement voté, parce qu'il est très important que ce secteur de la population participe aux élections, mais c'est tout de même une amélioration.

**Le sénateur Di Nino :** Je pense, et je suis sûr que tous mes collègues sont d'accord avec moi, qu'il y a lieu de vous féliciter. La participation est passée de 25 à 35 p. 100, ce qui représente une augmentation importante. Voilà un excellent résultat. J'imagine que cela fait partie du commentaire que vous avez fait lorsque vous avez parlé d'une administration électorale plus efficace, ce que vous permettent des élections à date fixe et qui constitue un

about. You should be very proud of what you have done. That is great idea, and I have marked it down for our own use in the future.

In the process of creating the legislation, were all the political parties consulted through this kind of opportunity or others?

**Mr. Neufeld:** I do not have all the details, but I can tell you what I do know. This was a political promise that was made in the election campaign of 2001, and the party that made the promise formed government and introduced the legislation as one of its very early pieces of legislation. I am sure that the deliberations that did occur happened only in the House. I do not think there were any committee consultations. As far as I know, my office — and this was before I took office — was not consulted. It was a political promise that was made real as a priority with a new government.

**Senator Di Nino:** To your knowledge, were all political parties favourably disposed? Were they opposed? Was there any serious opposition, or did they generally all agree with this?

**Mr. Neufeld:** To my recollection, there was no opposition in the public, in the media or in the House to the introduction.

**Senator Di Nino:** Thanks for that. One of the issues that has been raised deals with the authority of the Chief Electoral Officer to recommend the moving of a fixed date in cases where he or she felt that date would not be suitable for that purpose. There have been questions raised as to a sensitivity associated with that, and also the latitude. Proposed section 56.2(1) of Bill C-16 states:

If the Chief Electoral Officer is of the opinion that a Monday that would otherwise be polling day under subsection 56.1(2) is not suitable for that purpose, including by reason of it being in conflict with a day of cultural or religious significance or a provincial or municipal election, the Chief Electoral Officer may choose another day in accordance with subsection (4) and shall recommend to the Governor in Council that polling day be that other day.

In your opinion, would that give you, if you were that person, sufficient latitude and leeway to be able to deal with those instances where you felt it was of importance, in your case, provincially, and, in the case of the Chief Electoral Officer of Canada, federally, to be able to recommend?

Is that worded in such a way that you would be able to, with confidence, go to the Governor-in-Council and suggest a change in date?

**Mr. Neufeld:** I did a little research in looking at this question because I anticipated it being asked based on the testimony I have read since Monday morning when I was advised I was wanted.

**Senator Di Nino:** When you were asked.

des avantages que vous avez mentionnés. Vous devriez être très fier de ce que vous avez fait. C'est une excellente idée et je l'ai notée pour que nous l'utilisions plus tard.

J'aimerais savoir si tous les partis politiques ont été consultés au moment de l'élaboration de ce projet de loi, que ce soit avec ce mécanisme ou d'autres.

**M. Neufeld :** Je n'ai pas tous les détails, mais je peux vous dire ce que je sais. C'était une promesse politique qui avait été faite au cours de la campagne électorale de 2001 et le parti qui avait fait cette promesse a formé le gouvernement et présenté ce projet de loi avec les tout premiers projets de loi qu'il a déposés à la Chambre. Je suis certain que les seuls débats qu'il a suscités ont eu lieu devant la Chambre. Je ne pense pas qu'il y ait eu des consultations en comité. Pour autant que je sache, mon bureau — et cela s'est produit avant que je prenne mes fonctions — n'a pas été consulté. C'était une promesse politique qui a été concrétisée par le nouveau gouvernement qui en avait fait une priorité.

**Le sénateur Di Nino :** À votre connaissance, est-ce que tous les partis politiques étaient en faveur de cette mesure? S'y opposaient-ils? Y a-t-il vraiment eu une opposition ou étaient-ils tous à peu près d'accord?

**M. Neufeld :** D'après mon souvenir, il n'y a eu aucune opposition de la part du public, des médias ou de la Chambre.

**Le sénateur Di Nino :** Très bien. Une des questions qui a été soulevée concerne le pouvoir qu'a le directeur général des élections de recommander le report de la date prévue pour les élections lorsqu'il estime qu'elle ne convient pas à cette fin. On a soulevé certaines questions associées aux critères à appliquer pour prendre une telle décision et au sujet de la portée de ce pouvoir. Le projet de paragraphe 56.2(1) du projet de loi C-16 énonce :

S'il est d'avis que le lundi qui serait normalement le jour du scrutin en application du paragraphe 56.1(2) ne convient pas à cette fin, notamment parce qu'il coïncide avec un jour revêtant une importance culturelle ou religieuse ou avec la tenue d'une élection provinciale ou municipale, le directeur général des élections peut choisir un autre jour, conformément au paragraphe (4), qu'il recommande au gouverneur en conseil de fixer comme jour du scrutin.

À votre avis, est-ce que cela vous donnerait, si vous étiez dans ce poste, une latitude suffisante pour tenir compte de ce genre de circonstances qui vous paraîtraient suffisamment importantes, dans votre cas, sur le plan provincial, et dans le cas du Directeur général des élections du Canada, sur le plan fédéral, pour présenter une telle recommandation?

La formulation de cette disposition vous permettrait-elle de proposer en toute confiance au gouverneur en conseil un changement de date?

**M. Neufeld :** J'ai fait un peu de recherche sur cette question parce que je prévoyais qu'on me la poserait, d'après les témoignages que j'avais lus lorsque j'ai appris lundi matin qu'on voulait ma présence.

**Le sénateur Di Nino :** Lorsque vous avez été invité.

**Mr. Neufeld:** October is getting crowded for elections on a fixed date basis in Canada. Federally, you are proposing that it is the third Monday in October. Northwest Territories has made it the first Monday in October. Newfoundland and Labrador has the second Tuesday in October. In Ontario, it is the first Thursday in October, and thankfully in British Columbia it is the second Tuesday in May. I understand that a number of other jurisdictions are now looking at introducing fixed election dates, and I think they may need to look at the spring or some other time in the fall if it is to be a fall election.

I remember distinctly early in my career, I was involved in a mid-Vancouver Island electoral district where we were running a by-election; there was a federal election on, and also a municipal election on. The voters had an easier time than the election administrators. The voters knew who they were voting for, and they sorted it out just fine. Everyone was not voting on the same day. They were voting in different parts of the same month. Election administrators were going a little crazy, though, trying to find officials and train them on different rules than the ones on which they were just trained. Most of the election officials thought it was great because there was a large cadre of election workers that liked earning money as a result of an election. Therefore, having three elections consecutively was not all that bad as far as they were concerned. However, the people trying to find voting places, furniture, office space and so on had some real difficulties.

Personally, I feel that the legislation is something with which I could live. Basically, as I understand it, polling day could move to the next day if there was a conflict with a religious or cultural holiday or some significant event; or it could be moved to one week hence, and that is known months in advance. If an election gets called in another jurisdiction and is in conflict with a fixed-date election, it is the jurisdiction that does not have fixed-date elections that has the problem. It will not be the jurisdiction with fixed dates, because they will have matters in place to be ready.

I see the contention about the possibility of overlapping elections in October, but the legislation provides sufficient flexibility to make it work as proposed. Quite frankly, election administrators will work through this in the event that we have elections that are overlapping in time frames.

**Senator Stratton:** The basis for fixed election dates, as I understand it, was a political issue. It was seen to take or remove the opportunity for a premier to pick a more opportune time to call an election. The purpose was strictly to rebuild credibility and confidence in the electorate, that by having a fixed election date there would be no sense of gerrymandering the election by buying a premier. Is that your view?

**M. Neufeld :** Le mois d'octobre est un mois très rempli pour les élections à date fixe au Canada. Au palier fédéral, vous proposez le troisième lundi d'octobre. Les Territoires du Nord-Ouest ont retenu le premier lundi d'octobre. Terre-Neuve-et-Labrador ont fixé le deuxième mardi d'octobre. En Ontario, c'est le premier jeudi d'octobre et la Colombie-Britannique a heureusement choisi le deuxième mardi du mois de mai. Je pense qu'un certain nombre d'autres provinces et territoires examinent à l'heure actuelle la possibilité de tenir leurs élections à date fixe et je pense qu'elles devraient penser au printemps ou à un autre moment de l'automne, si elles veulent tenir des élections en automne.

Je me souviens très bien qu'au début de ma carrière, j'ai participé à une élection partielle dans une circonscription électorale de l'île de Vancouver; il y avait en même temps des élections fédérales et une élection municipale. Cela était plus facile pour les électeurs que pour les administrateurs électoraux. Les électeurs savaient pour qui ils votaient et ils s'en sont très bien sortis. Tout le monde ne votait pas le même jour. Il votait à différents moments du même mois. Les administrateurs d'élections ont eu, par contre, un peu de mal à trouver des agents électoraux, et à les familiariser avec des règles différentes de celles qu'ils venaient juste d'apprendre. La plupart des responsables électoraux ont pensé que c'était une situation intéressante parce qu'il y avait un grand nombre de travailleurs électoraux qui souhaitaient gagner de l'argent au moment des élections. C'est pourquoi le fait d'avoir trois élections les unes après les autres n'était pas une mauvaise chose de leur point de vue. Cependant, les gens qui essayaient de trouver des locaux pour les bureaux de vote, des meubles, des bureaux, ont fait face à de grandes difficultés.

Personnellement, je pense que ce projet de loi est tout à fait acceptable. Si j'ai bien compris, il permet de reporter au lendemain le jour du scrutin, s'il y avait un conflit avec un congé religieux culturel ou s'il survenait un événement important; il pourrait également être reporté d'une semaine et on le saurait plusieurs mois à l'avance. Si des élections étaient déclenchées dans une autre province ou territoire et s'il y avait conflit avec des élections à date fixe, c'est la province ou le territoire qui ne prévoit pas des élections à date fixe qui éprouverait des difficultés. Ce n'est pas celle qui a des dates fixes, parce que cette province serait déjà prête à tenir des élections.

Je conçois que l'on envisage la possibilité que des élections se recoupent au mois d'octobre, mais le projet de loi est suffisamment souple pour pouvoir être mis en oeuvre. Je peux vous dire très franchement que les administrateurs électoraux seront à même de résoudre ce genre de problème au cas où des élections se tiendraient au cours de périodes qui se chevauchent.

**Le sénateur Stratton :** La raison d'être des élections à date fixe, à mon avis, est une raison politique. On voulait retirer au premier ministre la possibilité de choisir le moment le plus opportun pour tenir des élections. Le but était manifestement de renforcer la confiance des électeurs et la crédibilité des élections en montrant qu'en adoptant une date fixe pour les élections, le premier ministre ne bénéficierait pas d'un avantage indu. Est-ce ce que vous pensez?

**Mr. Neufeld:** I believe that is an accurate statement.

**Senator Stratton:** That is a basic truth that resounds across the country. Fixed-date elections are but a first step in electoral reform. That is the sense I get. Once done, it could potentially lead, or will lead, hopefully, because I am an advocate of it, to a proportional representation of the system. Is that the sense you get in British Columbia? Would that logically be the next step to reinforce the idea of rebuilding credibility with the electorate?

**Mr. Neufeld:** I feel it is a stretch to say that fixed-date elections are a precursor to electoral reform of a more fundamental nature, which is, translating votes into the seats. I do not believe it precludes it.

In British Columbia, the other big promise was the Citizens' Assembly on Electoral Reform. Those were the two planks of electoral reform that were joined together. There was no connection, however, in the public's mind between the two. It is an interesting theory I have not heard before.

**Senator Stratton:** It is interesting that the two were there together. There was not one separate and distinct and then following that, another one later.

**Mr. Neufeld:** Right.

**Senator Bryden:** Does your Elections Act still provide for a term not exceeding five years? I should not put words in your mouth either or in your act as I have not seen the act.

Under our Constitution Act, the term of a Parliament must get elected every so often and be in place for a term not exceeding five years. Is that the situation in B.C.?

**Mr. Neufeld:** The Canadian Constitution prevails. There is no constitution other than the Constitution Act provincially, and it can be changed with a simple act of the legislature. It is in the Constitution Act that elections are to be held every four years, but as with Bill C-16, this does not preclude the Lieutenant-Governor dissolving the legislature under her powers earlier than that. I suppose the Canadian Constitution would prevail if there were extraordinary circumstances that required a legislature to sit longer than four years, but the Constitution Act does not talk at all about the five years. I could read it to you.

**Senator Bryden:** Sorry, just so we are talking about the same thing, before you had the four years.

**Mr. Neufeld:** All it stated was how elections got called. Now it states elections are called on this regular basis including issues around the writ and so on.

**Senator Bryden:** Does it only say this is how elections get called? What did it say before?

**M. Neufeld :** Je pense que cette affirmation est exacte.

**Le sénateur Stratton :** C'est une vérité fondamentale qui s'applique à l'ensemble du pays. Les élections à date fixe ne constituent qu'une première étape vers une réforme électorale. C'est le sentiment que j'ai. Cela fait, cela pourrait déboucher, ou débouchera, je l'espère, parce que j'en suis partisan, sur un système de représentation proportionnelle. Pensez-vous que c'est également ce qui se passera en Colombie-Britannique? Serait-ce logiquement la prochaine mesure à prendre pour renforcer la crédibilité du processus auprès des électeurs?

**M. Neufeld :** Je ne pense pas que l'on puisse dire que les élections à date fixe annoncent une réforme électorale de nature plus fondamentale, c'est-à-dire un mécanisme permettant de traduire en sièges le nombre des votes. Je ne pense pas que cela l'interdise.

En Colombie-Britannique, l'autre grande promesse était l'assemblée de citoyens sur la réforme électorale. C'était deux volets de la réforme électorale qui ont ainsi été joints. Dans l'esprit du public, il n'y avait toutefois aucun lien entre les deux. C'est une théorie intéressante que j'entends pour la première fois.

**Le sénateur Stratton :** Il est intéressant de constater que les deux étaient joints. Il n'y a pas eu une première mesure et ensuite, une autre un peu plus tard.

**M. Neufeld :** Exact.

**Le sénateur Bryden :** Votre loi électorale prévoit-elle encore un mandat inférieur à cinq ans? Je ne devrais pas vous faire dire des choses, ni en faire dire à la loi parce que je n'ai pas lue.

Selon notre Loi constitutionnelle, le mandat des députés ne peut être supérieur à cinq ans. Est-ce la situation qui prévaut en Colombie-Britannique?

**M. Neufeld :** La Constitution canadienne l'emporte. Au palier provincial, il n'y a pas d'autre constitution que la Loi constitutionnelle et elle peut être modifiée par une simple loi. La Loi constitutionnelle prévoit que les élections doivent avoir lieu tous les quatre ans mais tout comme avec le projet de loi C-16, cela n'empêche pas le lieutenant-gouverneur d'exercer ses pouvoirs et de dissoudre l'assemblée législative avant l'expiration de ce mandat. Je pense que la Constitution canadienne l'emporterait s'il survenait des circonstances extraordinaires qui exigeaient que l'assemblée législative siège au-delà de quatre ans, mais la Loi constitutionnelle ne mentionne aucunement un mandat de cinq ans. Je pourrais vous la lire.

**Le sénateur Bryden :** Désolé, mais je veux m'assurer que nous parlons de la même chose; auparavant, le mandat était de quatre ans.

**M. Neufeld :** Elle mentionnait simplement la façon dont on pouvait déclencher des élections. Cette loi prévoit que les élections ont lieu de façon périodique et traite des questions touchant le bref et le reste.

**Le sénateur Bryden :** Est-ce que la loi parle uniquement de la façon de déclencher les élections? Que disait-elle auparavant?

**Mr. Neufeld:** It outlined the procedures by which the Lieutenant-Governor would instruct the Chief Electoral Officer to issue writs and there was no talk about duration.

**Senator Bryden:** Therefore, you could have had a legislature that would have lasted ten years?

**Mr. Neufeld:** No, because that would have been in contravention to the Canadian Constitution. The Constitution Act is subservient to the Constitution of Canada.

**Senator Bryden:** There is a question that has been raised by this committee as to whether it requires a constitutional amendment in order to change the term to four years.

**Mr. Neufeld:** I am not the authority on that.

**Senator Bryden:** I thought maybe you had a different fallback position, but it really is the Constitution of Canada that would ultimately control the situation.

**Mr. Neufeld:** As I understand it.

**Senator Bryden:** You said that the last three legislatures had gone their distance, five years, and the reason they had to stop there was because of the Constitution of Canada.

**Mr. Neufeld:** Exactly. Since British Columbia joined Confederation, the average is three years and eight months between elections.

**Senator Bryden:** This is just a comment. Some of us have a position that by setting four years as a period of time, setting a definite date, the maximum period of time has been changed. To do it properly, the Government of Canada may have to do it by way of constitutional amendment.

Another issue is the ability of the government to call an election before four years. We tend to regard it as the government trying to engineer a situation of its own defeat, to provoke a situation where everyone demands an election. There are other instances, though, where governments have had a unique opportunity to take action that a good majority of people would like and, when elected, the government did not have a mandate to take that action.

As an example, if a government needed a mandate, not to satisfy a large majority that they could control themselves, but in order to satisfy the public that they were indeed acting under the public mandate, how would a government deal with that in the third year of its mandate?

**Mr. Neufeld:** I suspect that members of this committee are far more experienced than I with the issue of electoral politics and the decisions that get made. I can tell you that in British Columbia the concept of the government going earlier than the fixed date that was set — there was speculation at a certain point that that was necessary, that was possible, that was advantageous, all the things that you can imagine that happened politically — would be,

**M. Neufeld :** Elle décrivait le mécanisme qui permettait au lieutenant-gouverneur de demander au directeur général des élections de délivrer des brefs, mais elle ne mentionnait aucunement la durée du mandat.

**Le sénateur Bryden :** L'assemblée législative aurait donc pu siéger pendant 10 ans?

**M. Neufeld :** Non, parce que cela aurait été contraire à la Constitution canadienne. La Loi constitutionnelle est subordonnée à la Constitution du Canada.

**Le sénateur Bryden :** C'est une question qui a été soulevée par ce comité; faut-il adopter une modification constitutionnelle pour faire passer à quatre ans la durée du mandat?

**M. Neufeld :** Je ne suis pas spécialiste de cette question.

**Le sénateur Bryden :** Je pensais que vous aviez peut-être une autre position de repli, mais c'est vraiment la Constitution du Canada qui régit en fin de compte ce genre de situation.

**M. Neufeld :** D'après ce que je comprends.

**Le sénateur Bryden :** Vous avez dit que les trois dernières assemblées législatives avaient siégé jusqu'à la fin de leur mandat, cinq ans, et que la raison pour laquelle elles avaient dû cesser de siéger était la Constitution du Canada.

**M. Neufeld :** Exactement. Depuis que la Colombie-Britannique s'est jointe à la Confédération, il s'est écoulé en moyenne trois ans et huit mois entre chaque élection.

**Le sénateur Bryden :** Je vais faire là un simple commentaire. Certains d'entre nous estiment qu'en choisissant un mandat de quatre ans, en choisissant une date fixe, cela modifie la période maximale du mandat. Pour procéder correctement, le gouvernement du Canada sera peut-être obligé de procéder à une modification constitutionnelle.

L'autre question est le pouvoir qu'a le gouvernement de déclencher des élections avant l'expiration de la période de quatre ans. Nous avons tendance à considérer qu'il s'agit d'un cas où le gouvernement essaie de créer une situation défavorable, ou une situation qui amènerait la population à exiger la tenue d'élections. Il y a toutefois d'autres cas où les gouvernements ont eu une possibilité unique de prendre une mesure qu'une bonne partie de la population souhaitait mais qu'avec leur élection, ces gouvernements n'ont pas eu le mandat de prendre cette mesure.

À titre d'exemple, si un gouvernement avait besoin d'un mandat, non pas pour satisfaire une majorité importante qu'il pourrait lui-même contrôler mais pour convaincre la population qu'il veut réellement respecter le mandat que lui avait donné la population, comment ce gouvernement pourrait-il régler une telle situation au cours de la troisième année de son mandat?

**M. Neufeld :** Je pense que les membres du comité ont beaucoup plus d'expérience que moi de la politique électorale et de la façon dont ces décisions se prennent. Je peux vous dire qu'en Colombie-Britannique, l'idée qu'un gouvernement puisse déclencher les élections avant la date fixée — il a été question à un moment donné de le faire parce que cela était nécessaire, possible, avantageux, choses que l'on dit en politique — serait

publicly, not acceptable. One does not set the date and then willy-nilly change one's mind and call an election. There would be a political price to pay, I believe, but I am not an authority. I cannot claim to be someone who could really tell you all the details of what is possible. I can only tell you from an administrator's perspective that once a date is set in legislation, I believe there is an obligation to stick with that date.

**Senator Bryden:** To follow up on that, not long ago there was a decision by the Mulroney government to enter into a free trade agreement, and it was clear that they did not have a mandate from the public to do that. As a matter of fact, the mandate they ran on was the reverse of that. There was an opportunity. That government had a significant majority and they would have been able to implement that agreement even though the public had not given them a mandate when they were elected to enter into such a major deal. This house created such a fuss that, although it was not necessarily our finest hour, we forced the government to go back to the people. The government won a big majority and went ahead with their plan.

In British Columbia, there is no other house that can stop the legislation. Has it been contemplated that in such a situation the premier would have the right to go to the Lieutenant-Governor to ask for an election because of a great opportunity for which they did not have a mandate?

**Mr. Neufeld:** I would say that the premier, in a case such as you outlined, would discuss section 23(1) of the Constitution Act with the Lieutenant-Governor, which states:

The Lieutenant Governor may, by proclamation in Her Majesty's name, prorogue or dissolve the Legislative Assembly when the Lieutenant Governor sees fit.

That is still a possibility. There may be an issue of such public importance that the government felt it needed to get a mandate from the people to pursue their solution for it. There is nothing in the British Columbia legislation that precludes that, and I do not believe it is precluded in Bill C-16.

**Senator Fraser:** My question is further to Senator Joyal's question about turnout and his observation that in the United States, where most elections are on fixed dates, they do not usually have good turnout rates.

As you noted, there are many variables. I am sure that your general knowledge of electoral systems is much greater than mine. I know that the different states all run their own elections, as do our provinces, so I know that it is not uniform, but do they generally make the kind of effort that we make at the federal level and that is made at the provincial level to get in touch with potential voters, to encourage them, to make it easy for them to get on the list and to make it easy for them to know what to do? My impression is that they do not do as much of that as we do. Is that an accurate perception?

inacceptable pour la population. On ne peut fixer une date et ensuite, changer d'idée et déclencher des élections. Je pense qu'il y aurait un prix politique à payer, mais je ne suis pas spécialiste dans ce domaine. Je ne peux prétendre pouvoir vous expliquer en détail tout ce qui est possible. Je peux uniquement vous dire, du point de vue d'un administrateur, qu'une fois la date fixée par la loi, je pense qu'il est obligatoire de respecter cette date.

**Le sénateur Bryden :** Toujours sur cette question, il n'y a pas très longtemps, le gouvernement Mulroney a décidé de conclure un accord de libre-échange et il était clair que la population ne lui avait pas donné le mandat de le faire. En fait, le mandat qu'il avait reçu était tout à fait contraire. Il existait à ce moment une opportunité. Le gouvernement jouissait d'une majorité importante et il aurait pu mettre en œuvre cet accord même si la population ne lui avait pas donné le mandat de conclure une entente aussi importante lorsqu'elle l'avait élu. La réaction du Sénat a été tellement vive, même si je dois dire que cela n'a pas été forcément un de nos meilleurs moments, que le gouvernement a été obligé de consulter la population. Le gouvernement a obtenu une forte majorité et a réalisé son projet.

En Colombie-Britannique, il n'y a pas d'autre Chambre capable de bloquer un projet de loi. A-t-il été envisagé que, dans une situation de ce genre, le premier ministre puisse s'adresser au lieutenant-gouverneur pour qu'il déclenche des élections, parce qu'il serait opportun de prendre une mesure très importante mais pour laquelle il n'a pas obtenu de mandat?

**M. Neufeld :** Je dirais que, dans le cas dont vous parlez, le premier ministre parlerait avec le lieutenant-gouverneur du paragraphe 23(1) de la Loi constitutionnelle qui énonce :

Le lieutenant-gouverneur peut, par proclamation au nom de Sa Majesté, proroger ou dissoudre l'Assemblée législative lorsqu'il l'estime approprié.

C'est donc encore une possibilité. Il pourrait arriver que, face à une décision extrêmement importante pour la population, le gouvernement estime qu'il a besoin d'un mandat clair pour mettre en œuvre la solution qu'il préconise. Il n'y a rien dans la législation de la Colombie-Britannique qui l'interdise et je ne pense pas que le projet de loi C-16 l'interdise non plus.

**Le sénateur Fraser :** Ma question se rapporte à la question qu'a posée le sénateur Joyal au sujet de la participation électorale et à sa remarque, selon laquelle aux États-Unis, pays où la plupart des élections se tiennent à date fixe, les taux de participation ne sont habituellement pas très élevés.

Comme vous l'avez mentionné, il existe de nombreuses variables. Je suis sûre que vous connaissez beaucoup mieux que moi les systèmes électoraux. Je sais que les différents États administrent leurs propres élections, comme le font nos provinces, et que par conséquent les pratiques ne sont pas uniformes; j'aimerais néanmoins savoir s'ils s'efforcent, comme nous le faisons au palier fédéral et comme cela se fait au palier provincial, de rejoindre les électeurs potentiels, de les inciter à s'inscrire, de leur faciliter la tâche et de leur expliquer comment faire. J'ai l'impression qu'ils ne le font pas autant que nous. Cette impression est-elle exacte?

**Mr. Neufeld:** I would say that is generally true. There is a philosophical difference in approach to voter registration. In the United States it is very much up to individuals to get themselves registered. In Canada, the general thinking is that it is up to the state to get people registered, that there is an obligation to reach out and provide highly accessible means for registration and voting. That is less of a philosophical underpinning in U.S. election administration.

The two systems are very different and there are many issues involved in participation levels being lower in the U.S. than in Canada. However, we are headed in their direction.

**Senator Fraser:** I am not trying to pin everything on one variable, but it seems to me that that would be a contributing element to differential turnout rates.

**Mr. Neufeld:** Absolutely.

**The Deputy Chairman:** Does British Columbia have any restrictions on advertising by the provincial government before or during an election writ period?

**Mr. Neufeld:** There is no legal restriction, but leading up to the 2005 fixed election date the government instituted a voluntary restriction with only certain types of government advertising permitted, that being advertising for health issues, job postings and matters that were necessary for continued administration and public safety.

That voluntary restriction was in place 90 days in advance of the writs being issued. That was generally very well respected, both by government offices and the media, and it received good public endorsement.

**The Deputy Chairman:** I gather that you would support what Mr. Kingsley told us last night. He said that Treasury Board policies impose a ban on certain types of government advertising during the writ period, and he suggested that it be extended by four weeks in advance of the writ period.

**Mr. Neufeld:** If British Columbia is an example, perhaps it could be even longer.

**The Deputy Chairman:** What about the possibility of a government using its access to the public purse to begin campaigning before the issuance of the writ because they know when the next election will be? There is some fear that this would disadvantage opposition parties. It would greatly disadvantage small parties. What is your feeling on that?

**Mr. Neufeld:** As I mentioned in my opening remarks, this was very much a concern in British Columbia. We were keen to look at whether this was really an issue, and we did not find that it was. That does not mean that it will not be an issue in the future. It may be something that should be flagged for review if there is not a desire to introduce legislation immediately.

**M. Neufeld :** Je dirais qu'elle est, d'une façon générale, exacte. L'inscription des électeurs repose sur des principes différents. Aux États-Unis, on considère que c'est aux citoyens de s'inscrire. Au Canada, on pense généralement que c'est à l'État d'amener les citoyens à s'inscrire, qu'il est obligé de leur faciliter le travail et de leur donner des moyens faciles à utiliser pour s'inscrire et pour voter. L'administration électorale américaine n'accorde pas la même importance à ce principe.

Les deux systèmes sont très différents et il existe de nombreux facteurs qui expliquent le fait que les taux de participation soient plus faibles aux États-Unis qu'au Canada. Il faut toutefois mentionner que nous nous dirigeons dans leur direction.

**Le sénateur Fraser :** Je ne veux pas dire que tout dépend d'une seule variable, mais il me semble que c'est là un élément qui explique les différences que nous constatons sur le plan de la participation électorale.

**M. Neufeld :** Absolument.

**La vice-présidente :** Existe-t-il, en Colombie-Britannique, des limites sur la publicité que peut faire le gouvernement provincial avant ou pendant une période électorale?

**M. Neufeld :** Il n'y a pas de limite légale, mais avant l'adoption en 2005 des élections à date fixe, le gouvernement avait décidé de limiter volontairement le genre de publicité autorisé, à savoir la publicité relative aux questions de santé, les offres d'emploi et les questions reliées aux nécessités de l'administration de la province et à la sécurité publique.

Cette limite volontaire entrainait en vigueur 90 jours avant la délivrance des brefs. Cette limite a été en général très bien respectée, tant par les bureaux gouvernementaux que par les médias, et elle a été très bien acceptée par la population.

**La vice-présidente :** Je pense que vous appuierez ce que M. Kingsley nous a dit hier soir. Il a déclaré que les politiques du Conseil du Trésor interdisaient certains types de publicité gouvernementale pendant la campagne électorale, et il proposait que cette interdiction entre en vigueur quatre semaines avant le déclenchement des élections.

**M. Neufeld :** Si la Colombie-Britannique peut servir d'exemple, cette période pourrait même être encore allongée.

**La vice-présidente :** N'y a-t-il pas le risque qu'un gouvernement utilise des fonds publics pour commencer sa campagne électorale avant que le bref soit délivré parce qu'il connaît le moment où seront déclenchées les prochaines élections? Certains craignent que cela désavantage les partis de l'opposition. Cela désavantagerait grandement les petits partis. Que pensez-vous de cette question?

**M. Neufeld :** Comme je l'ai mentionné dans mes remarques d'ouverture, c'était effectivement un sujet de préoccupation en Colombie-Britannique. Nous avons suivi cet aspect de très près et nous n'avons pas constaté que cela faisait problème. Cela ne veut pas dire que cela ne pourrait pas le devenir. C'est peut-être un aspect qui devrait faire l'objet d'un examen si le gouvernement ne souhaite pas introduire immédiatement des mesures législatives à ce sujet.

I understand the concern. In B.C., with one fixed election date having come and gone, it did not turn into anything substantive. Election spending by all the parties, including the large ones, was no greater proportionately in the 2005 election than it was in the previous two elections.

**Senator Jaffer:** With regard to voter turnout, as you mentioned, there was an additional factor of a plebiscite on the single transferable vote for which a certain level of voting was needed. Do you think that was a factor in the increase last time?

**Mr. Neufeld:** Well I hope so. I do not feel it really had much of an influence. This was unique in that it was the first time it was possible for people to vote only in the referendum and not in the election. There were some people wanting to have the ability to decline a ballot formally for a long time. About 60,000 people did not vote in the referendum but did vote in the election. There are higher numbers overall for the election compared to the referendum. It was out of about 1.75 million votes cast.

**The Deputy Chairman:** Thank you very much, Mr. Neufeld, for coming so far on such short notice and giving us a good presentation.

We have before us Professor Henry Milner, who is Research Fellow at the Université de Montréal and the Institute for Research in Public Policy, IRRP. Mr. Milner is also a Visiting Professor at Umeå University in Sweden. In 2004-05 he held the Chair in Canadian Studies at the Sorbonne. In 2005-06 he was Canada-U.S. Fulbright Chair at SUNY Plattsburgh. He has been a visiting professor at universities in Finland, Australia and New Zealand.

Recent books of Mr. Milner include: *Civic Literacy: How informed Citizens Make Democracy Work*, 2002; *Social Democracy and Rational Choice: The Scandinavian Experience and Beyond*, 1994; and *Sweden: Social Democracy in Practice*, 1989. He has edited two books on electoral reform: *Making Every Vote Count: Reappraising Canada's Electoral System*, 1999; and *Steps toward Making Every Vote Count: Electoral System Reform in Canada and its Provinces*, 2004. He is the co-publisher of *Inroads*, the Canadian journal of opinion and policy.

**Henry Milner, Research Fellow, Canada Research Chair in Electoral Studies, Department of Political Science, University of Montreal, as an individual:** Thank you very much. I am looking forward to a discussion. I looked at the minutes of your questions that you had for the minister and I am convinced that you will have some interesting points to make.

It should come as no surprise to you that I am in favour of the idea of fixed election dates. In fact, I would argue that the particular version of this bill is unnecessarily cautious, but it is certainly a step in the right direction.

Je comprends cette préoccupation. En Colombie-Britannique, nous avons tenu nos premières élections à date fixe et cette possibilité ne s'est pas vraiment concrétisée. Les dépenses électorales des différents partis, y compris celles des principaux partis, au cours des élections de 2005, n'étaient pas, proportionnellement, supérieures à celles des deux élections précédentes.

**Le sénateur Jaffer :** Pour ce qui est de la participation électorale, comme vous l'avez mentionné, il y avait le facteur supplémentaire du plébiscite sur le vote unique transférable pour lequel on exigeait un certain taux de participation. Pensez-vous que cela ait joué un rôle dans l'augmentation de la participation que vous avez constatée?

**M. Neufeld :** Eh bien, je l'espère. Je ne pense pas que cela ait joué en fait un grand rôle. C'était une situation unique puisque c'était la première fois que les gens pouvaient voter uniquement au référendum et non pas aux élections. Il y avait des gens qui souhaitaient depuis longtemps avoir la possibilité de refuser officiellement de voter. Environ 60 000 personnes n'ont pas voté au référendum mais ont voté aux élections. Les chiffres correspondant aux élections sont plus élevés que ceux du référendum. C'était sur environ 1,75 million de suffrages exprimés.

**La vice-présidente :** Merci, monsieur Neufeld, d'être venu de si loin avec un préavis aussi court et de nous avoir présenté un excellent exposé.

Nous avons ici M. Henry Milner, chercheur invité à Université de Montréal et à l'Institut de recherche en politiques publiques, ou IRPP. M. Milner est également professeur invité à l'Université d'Umeå en Suède. En 2004-2005, il occupait la chaire des études canadiennes à la Sorbonne. En 2005-2006, il était titulaire de la chaire Fulbright Canada-U.S. à la SUNY à Plattsburgh. Il a été professeur invité dans les universités de la Finlande, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande.

Parmi les livres récents de M. Milner, mentionnons : *Civic Literacy : How informed Citizens Make Democracy Work*, 2002; *Social Democracy and Rational Choice : The Scandinavian Experience and Beyond*, 1994; et *Sweden : Social Democracy in Practice*, 1989. Il a édité deux livres sur la réforme électorale : *Making Every Vote Count : Reappraising Canada's Electoral System*, 1999; et *Steps toward Making Every Vote Count : Electoral System Reform in Canada and its Provinces*, 2004. Il est le coéditeur de *Inroads*, la revue canadienne d'opinion et de politiques.

**Henry Milner, chercheur invité, Chaire de recherche du Canada en études électorales, Département de science politique, Université de Montréal, à titre personnel :** Je vous remercie. J'ai hâte d'entamer une discussion avec les membres du comité. J'ai examiné le compte rendu des questions que vous avez posées au ministre et je suis convaincu que vous aurez des observations très intéressantes à présenter.

Vous ne serez sans doute pas surpris si je vous dis que je suis en faveur de l'idée d'avoir des élections à date fixe. En fait, je dirais que cette version du projet de loi est trop prudente mais que ce projet représente certainement un pas dans la bonne direction.

I am not a constitutionalist and I am not a lawyer, so I hope that we cannot spend too much time on those aspects, which I know are of interest to you. I want to stress why moving toward fixed election dates is an improvement in our democratic institutions.

Some of you may be familiar with the fact that I did publish with four IRPP, about a year ago now, a paper on fixed election dates, which compares what is happening in Canada and its provinces with other countries. I am a comparative researcher, as you can see. I have taught in many places and done research in many places. That is my way of looking at things.

The main point, which is rather obvious but not well-known even among political scientists, is that fixed election dates are in fact normal even in parliamentary countries.

We tend to think that fixed-date election were synonymous with presidential or mixed systems such as in the United States and that parliamentary systems by their nature needed to allow discretion to governments to call elections when they saw fit. It turns out that is really not the case. Many parliamentary systems operate with fixed election dates and operate very well. Even British Westminster parliamentary systems, in certain Australian provinces, now in certain Canadian provinces, in the new assemblies in Scotland and Wales, operate extremely well with fixed election dates, and even with multi-party systems where you do not have majority governments; for example, in Scotland, in the Scottish assembly.

As you may know from my writings, I would see other democratic reforms, such as moving toward a more proportional electoral system compatible with fixed election dates. If we had the time I could talk about that, but obviously we are talking about fixed election dates in the context of the current electoral system, which is not a proportional one.

My perspective is from the point of view of the voter, of the elector. It may seem a rather simple point to make, but it is useful to make among people who spend their time inside the walls of Parliament that elections are really for people, for voters, for citizens and only secondarily for politicians. Politicians get to make the decisions and act between elections, but the actual election activity, the real focus should be on what helps citizens in their activity as voters and which kind of dating of an election — the way an election is timed — is better for citizens.

That is the crucial point. It is often missed in the discussions where one thinks of the strategy of governments and what should be done in this case or that case and so on. We can deal with those technical points, but we have to keep in mind which is better for citizens.

Je ne suis pas constitutionnaliste, ni avocat et j'espère donc que nous ne passerons pas trop de temps sur ces aspects, qui, je le sais, vous intéressent. Je tiens à souligner pourquoi l'adoption d'élections à date fixe ne peut qu'améliorer nos institutions démocratiques.

Certains d'entre vous savent peut-être que j'ai publié avec l'IRPP, il y a près d'un an, une étude sur les élections à date fixe, dans laquelle je comparais la situation au Canada et dans les provinces avec celle d'autres pays. Je fais de la recherche comparative, comme vous le pouvez le constater. J'ai enseigné et fait de la recherche dans de nombreux pays. C'est ma façon d'étudier les choses.

La principale remarque, qui est assez évidente mais mal connue, même chez les spécialistes de la science politique, est que les élections à date fixe sont en fait un mécanisme normal, même dans les régimes parlementaires.

Nous avons tendance à penser que les élections à date fixe sont synonymes de régime présidentiel ou mixte, comme celui des États-Unis, et que, par leur nature, les régimes parlementaires doivent nécessairement donner au gouvernement le pouvoir de déclencher des élections lorsqu'il l'estime approprié. En fait, ce n'est pas le cas. De nombreux régimes parlementaires fonctionnent avec des élections à date fixe et fonctionnent même très bien. Même les régimes parlementaires inspirés de celui de l'Angleterre, comme ceux de certaines provinces de l'Australie, aujourd'hui de certaines provinces canadiennes, et les nouvelles assemblées de l'Écosse et du pays de Galles, fonctionnent extrêmement bien avec des élections à date fixe, même avec des systèmes multipartites qui ne donnent pas lieu à l'élection de gouvernements majoritaires. Par exemple, en Écosse, l'assemblée écossaise.

Comme vous le savez peut-être si vous avez lu mes écrits, je suis en faveur d'autres réformes démocratiques, comme l'adoption d'un système électoral proportionnel compatible avec des élections à date fixe. Si nous avions le temps, je pourrais vous en parler, mais nous parlons aujourd'hui des élections à date fixe dans le contexte du système électoral actuel, qui n'est pas proportionnel.

Mon point de vue est celui de l'électeur. Cette affirmation peut paraître un peu naïve, mais il est bon de le mentionner à des gens qui passent leur temps dans l'édifice du Parlement et de leur dire que les élections sont d'abord et avant tout pour la population, pour les électeurs, pour le citoyen, et secondairement seulement, pour les politiciens. Les politiciens ont pour rôle de prendre des décisions et d'agir entre les élections, mais pour l'activité électorale concrète, le but essentiel devrait être d'aider les citoyens dans leur rôle d'électeur et de choisir le moment du déclenchement des élections qui convient le mieux aux citoyens.

C'est le point essentiel. On passe souvent à côté dans les discussions qui portent sur les stratégies des gouvernements et ce qu'il faut faire dans tel cas ou dans tel autre, et ainsi de suite. Il faut bien sûr discuter de points techniques mais il ne faut pas oublier l'intérêt des citoyens.

If you ask that question it seems to me the answer is obvious. If you are a citizen you would like to know when the next election will take place. It is as simple as that. People would like to know when they will be voting. It helps the people who give the citizens information, such as the journalist. Since I am very interested in youth political participation, I feel it helps the civics professors very much when they can organize activities, speakers and events around upcoming elections and they know when they will take place. Also, people in the various groups involved in these simulations where we have young people in high schools voting at the same time as elections. It is much harder to plan if they do not know when the election will be held.

Almost in every possible way, if you know when the next election day will be, it will facilitate citizens and those trying to help citizens participate politically. It also, I argue, helps in terms of recruiting candidates. I would guess it is probably especially true of women. If one has to combine choosing to be a candidate and the kinds of decisions that it will have on one's lifestyle, it seems to me when a party looks for a candidate, it would be better to say when the election will take place, rather than to say it could take place any time between now and five years from the last election. It is much easier to organize one's life in such a way that at that point one may be willing and able to be a candidate.

Therefore, people can be recruited more easily. Elections can also be timed to suit particular groups. A date can be picked that is better for students, better for snowbirds and so on; all of these are small marginal advantages, but added together the argument is rather strong from the point of view of democracy, from the point of view of citizen participation.

In terms of the problems, the only one that I can see that goes beyond the sort of technical governmental issues — and obviously we will talk about those in the question period — is the question of whether we will then have too long an election campaign. Are politicians, knowing then that there is an election, say, October of next year, already starting to plan for it now?

I would say it is largely an empirical question. In the countries I have studied, that is not the case. Of course it happens in the U.S., as we know. They have started their presidential campaign effectively now, almost two years before, but their whole set of institutions is completely different, including primaries. As far as I know — I do not live in Ontario, but most of you do — the Ontario election campaign has not begun even though there is an election that will take place in early October.

Si vous vous posez cette question, il me semble que la réponse est évidente. Les citoyens aimeraient savoir quand auront lieu les prochaines élections. C'est vraiment très simple. Les gens veulent savoir quand ils seront appelés à voter. Cela facilite le travail des gens qui informent les citoyens, comme les journalistes. Je m'intéresse beaucoup à la participation des jeunes à la politique et je pense que les élections à date fixe aident beaucoup les professeurs qui enseignent l'instruction civique parce qu'ils peuvent organiser des activités et des événements, inviter des conférenciers qui vont parler des élections à venir et ils savent quand ces élections auront lieu. De plus, cela aide aussi les gens qui font partie des groupes qui travaillent sur des simulations au cours desquelles les jeunes étudiants des écoles secondaires votent au même moment que les électeurs. Cela est beaucoup difficile à planifier si ces personnes ne connaissent pas le moment où auront lieu les élections.

Le fait de connaître la date des prochaines élections aide de multiples façons les citoyens et ceux qui essaient d'aider les citoyens à participer à la vie politique. Je dirais également que cela facilite le recrutement des candidats. Je pense que cela est particulièrement vrai dans le cas des femmes. Si l'on essaie de combiner le fait de poser sa candidature et les répercussions que cela aura sur sa façon de vivre, il me semble que cela aidera les partis politiques dans leur recherche de candidats s'ils peuvent dire à quelle date les élections auront lieu plutôt que de dire aux candidats éventuels qu'elles pourront avoir lieu entre maintenant et cinq ans après les dernières élections. Il est beaucoup plus facile de cette façon d'organiser sa vie et d'être en mesure, à un moment donné, de poser sa candidature.

Cela facilite donc le recrutement des candidats. Il est également facile de choisir le moment des élections qui convient le mieux à certains groupes. On peut choisir une date qui convienne aux étudiants et aux gens qui passent l'hiver dans le sud, par exemple; ce sont là des avantages marginaux mais combinés, il faut admettre que ce mécanisme est très important du point de vue de la démocratie et du point de vue de la participation des citoyens.

Pour ce qui est des problèmes, le seul que je puisse concevoir, au-delà des questions gouvernementales techniques — et bien évidemment, nous parlerons de ces aspects au cours de la période des questions — est de savoir si cela ne risque pas d'allonger la durée de la campagne électorale. Sachant que les élections auront lieu, disons, en octobre de l'année prochaine, les politiciens ne risquent-ils pas de vouloir s'y préparer dès maintenant?

Je dirais que c'est principalement une question empirique. Ce n'est pas ce qui s'est produit dans les pays que j'ai étudiés. Bien sûr, cela se produit aux États-Unis, comme nous le savons. Ils ont en fait démarré leur campagne présidentielle ces jours-ci, près de deux ans avant la date des élections, mais leurs institutions sont complètement différentes, y compris les primaires. Pour autant que je sache — je ne vis pas en Ontario mais la plupart d'entre vous y vivent —, la campagne électorale n'a pas encore commencé en Ontario, même s'il y aura des élections au début du mois d'octobre.

Perhaps I stand to be corrected. I read *The Globe and Mail* every day, but other than that I am not that versed in Ontario politics. However, I do not have the impression that the situation is different in Ontario today than it would be if instead of the next election being slated for whatever day in October that it is slated for, that point would be the fourth year of the term and people would be speculating if there will be an election in the spring, the fall or the following spring. I stand to be corrected, but there is no more pre-election campaign activity taking place in Ontario at this point than there would be under the old system.

I was not here for Mr. Neufeld's presentation. I do not know if you asked him that question in relation to the last election in British Columbia, which took place under fixed election dates, whether the campaign started earlier than it would have otherwise.

My impression from the countries I have studied is that it is not the case, but it is hard to test because we do not know what it would have been like if it was not a fixed election date.

In Sweden, where I spend a lot of time, as was mentioned, the elections are in mid-September. The election campaign basically begins when people return from summer holidays in August. It is a simple thing; it is a tradition; it is what I call a political season and people are used to that. That is when it happens. Certain events take place, party events and so on. My guess is you can have something similar in Canada.

The one area that I noted in the questioning was what would happen in the case of this body, which is different from provinces. If a government had a problem in the Senate — the Senate refused to pass a very important piece of legislation that had passed in the House — would it be impossible for the government to call an election? Under the current law, which essentially does not prevent that, the answer is no. The way the law is worded it does not prevent that. There is nothing in the law that would prevent the government from saying to the Governor General, "See, we cannot govern, please call an election, you have the discretion to do so." It would be a question of them justifying it before public opinion.

With the way the law is worded now, it would not be a problem. I would have worded the law much more strongly. I would have had the law say, "Only in cases of loss of confidence can we have earlier elections," or something to that effect. I am not a constitutionalist or a lawyer, so do not get me down on wording, but just a basic principle that says it is only in cases of lack of confidence that a premature election could take place. If that required a constitutional amendment, so be it. It is a purely federal institution, so the provinces

Je me trompe peut-être. Je lis le *Globe and Mail* tous les jours mais à part cette lecture, je ne connais pas bien la scène politique ontarienne. Je n'ai toutefois pas l'impression que la situation en Ontario soit différente aujourd'hui de ce qu'elle serait, si au lieu de tenir les prochaines élections en octobre au jour fixé, elles l'étaient au cours de la quatrième année du mandat du gouvernement et si les gens devaient faire des hypothèses pour savoir si elles auront lieu au printemps, à l'automne ou au printemps suivant. Je me trompe peut-être, mais je ne pense pas qu'il y ait, à l'heure actuelle, davantage d'activités préélectorales en Ontario qu'il y en aurait avec l'ancien système.

Je n'ai pas entendu l'exposé de M. Neufeld. Je ne sais pas si vous lui avez posé cette question au sujet des dernières élections qui ont eu lieu en Colombie-Britannique, à une date fixe, et si vous lui avez demandé si la campagne électorale avait commencé plus tôt qu'elle ne l'aurait fait autrement.

L'impression que je retire des pays que j'ai étudiés est que ce n'est pas ce qui se passe, mais il est difficile de le vérifier parce que nous ne savons pas ce qui se serait passé si les élections n'étaient pas tenues à date fixe.

En Suède, où je passe une bonne partie de mon temps, comme cela a été mentionné, les élections ont lieu à la mi-septembre. Pour l'essentiel, la campagne électorale commence quand les gens reviennent de leurs vacances d'été, en août. C'est fait simplement; c'est une tradition. C'est ce que j'appelle la saison de la politique et les gens y sont habitués. C'est à ce moment-là que cela se produit. Il y a certains événements, des événements organisés par les partis et d'autres. Je pense qu'on pourrait avoir quelque chose d'équivalent au Canada.

Le seul domaine qui a été mentionné dans les questions était de savoir ce qui se passerait dans le cas de votre institution, qui est différente de celles des provinces. Supposons qu'un gouvernement ait un conflit avec le Sénat — le Sénat refuse d'adopter une mesure législative très importante qui a été adoptée par la Chambre — le gouvernement pourrait-il déclencher des élections? Selon le droit actuel, qui n'interdit aucunement une telle décision, la réponse serait oui. La façon dont la loi est formulée n'empêche pas le déclenchement d'élections. Le droit ne contient aucune règle qui empêcherait le gouvernement de dire au gouverneur général : « Regardez, nous ne pouvons pas gouverner; je vous demande de déclencher des élections, vous avez le pouvoir de le faire. » Ce serait au gouvernement de justifier sa décision devant la population.

Avec la formulation actuelle de la loi, cela ne poserait pas de problème, mais je l'aurais formulée de façon beaucoup plus restrictive. J'aurais rédigé une disposition qui autoriserait des élections anticipées « seulement en cas de vote de non-confiance » ou quelque chose à cet effet. Je ne suis pas constitutionnaliste ni avocat, alors ne me demandez pas d'être plus précis, mais j'énonce simplement un principe fondamental selon lequel le gouvernement ne doit pouvoir déclencher des élections anticipées qu'en cas de vote de non-confiance. S'il faut pour y parvenir modifier la

would not have to be involved, and it would not be that big of a deal, ultimately.

The government wanted to avoid all of that, so they have what I feel is an unfortunate first clause. The law should have said, “The next election will take place on October” — whatever it is — “and every subsequent normal election will take place the fourth Monday,” or whatever it is. However, it says that nothing in this law shall take away from the powers of the Governor General and so forth. It is hardly announcing that something changed if the first sentence implies that there is no real change. It is an unnecessarily cautious law.

Studying what other countries do, that is the basic principle, namely, that it is only when the government loses the confidence of the House of Commons that a premature election could take place. In Canada, I know there is a lot of speculation to the effect that we do not know what kind of law is in fact a confidence law. Again, my argument is that there is one way to find out. The government goes to the House and says, “If you have no confidence, vote non-confidence, and if you cannot do that, we do not consider this to be a law of non-confidence.” It works extremely well that way in many countries, instead of playing games and saying, “If we vote this down, it means lack of confidence.”

That is the way I would deal with the issue, and, in that case, in terms of the Senate, maybe we would have to decide whether the Senate should have a veto. Should an appointed body have a veto, or should we not move in the direction of the House of Lords, where it is only a suspension and not a veto? Of course, if the Senate becomes elected, then we have a whole bunch of other factors which we can also get into.

I have tried to address the various points that I have seen raised, but I want to stress the crucial point that from the point of view of electoral democracy, fixed election dates is a good idea.

The final point I want to make is that an ordinary citizen, it seems to me, would say to a politician in power, “If you do not favour this, it is because you like the idea for your own partisan reason of calling the elections when it suits you.” A politician has to justify that or has to be able to say no. If that is the reason politicians do not want to change to fixed election dates, then they would have a hard time explaining to an ordinary citizen that the Prime Minister or the government wants to be able to call an election when it suits them. In a sense, the burden of proof is on elected people, especially those in power or those who expect to be in power some day, to justify that to the citizen.

Constitution, qu'on le fasse. C'est une institution purement fédérale, de sorte qu'il ne serait pas nécessaire que les provinces interviennent et, en fin de compte, ce ne serait pas une modification importante.

Le gouvernement voulait éviter toutes ces complications, c'est pourquoi je pense qu'il a adopté un premier article malheureux. La loi aurait dû dire ceci : « Les prochaines élections auront lieu en octobre » — ou à un autre moment — « et chaque élection normale subséquente aura lieu le quatrième lundi » ou un autre jour. Ce projet de loi énonce toutefois qu'il n'a pas pour effet de porter atteinte aux pouvoirs du gouverneur général. Comme la première phrase de ce projet de loi laisse entendre qu'il n'apporte aucun changement véritable, il est donc difficile d'affirmer que ce projet de loi change quoi que ce soit. C'est une loi inutilement prudente.

Si l'on examine ce que font les autres pays, on constate que c'est le principe fondamental qui est appliqué, à savoir que le seul cas dans lequel il peut y avoir des élections anticipées, c'est lorsque le gouvernement a perdu la confiance de la Chambre des communes. Au Canada, je sais qu'il y a un débat sur la question de savoir quel est le genre de loi qui peut donner lieu à un vote de confiance. Là encore, je pense qu'il existe un moyen de le savoir. Le gouvernement doit dire aux députés : « Si vous retirez votre confiance au gouvernement, passez un vote de non-confiance, et si vous ne pouvez pas le faire, nous ne considérerons pas qu'il s'agit d'un vote de non-confiance. » Cela fonctionne extrêmement bien de cette façon dans de nombreux pays, et cela évite de jouer à des jeux et de dire : « Si nous rejetons cette mesure, cela veut dire que le gouvernement n'a plus la confiance du Parlement ».

Voici comment je réglerais cette question, et dans ce cas-là, pour ce qui est du Sénat, nous devrions peut-être nous demander s'il conviendrait d'accorder au Sénat un droit de veto. Un organisme nommé devrait-il avoir un droit de veto ou ne devrions-nous pas nous inspirer de la Chambre des lords, dont le vote a un effet suspensif mais pas impératif? Bien entendu, si le Sénat était élu, alors il y a toute une autre série de facteurs que l'on pourrait examiner.

J'ai essayé d'aborder les divers points qui ont été soulevés, mais je tiens à souligner le point essentiel suivant, à savoir que du point de vue de la démocratie électorale, la tenue d'élections à date fixe est une bonne idée.

La dernière remarque que j'aimerais faire est qu'un citoyen ordinaire dirait, je crois, à un membre du parti au pouvoir « Si vous n'êtes pas en faveur de cette loi, c'est parce que vous aimez pouvoir déclencher les élections lorsque cela vous convient, pour des raisons partisans ». Un politicien devrait être en mesure de justifier sa décision ou devrait être capable de dire non. Si c'est bien là la raison pour laquelle les politiciens ne veulent pas adopter les élections à date fixe, alors ils auront du mal à expliquer aux citoyens ordinaires que le premier ministre ou le gouvernement souhaite continuer à déclencher des élections lorsque cela leur convient. Dans un certain sens, le fardeau de la preuve incombe aux élus, en particulier à ceux qui détiennent le pouvoir ou à ceux qui espèrent le détenir un jour; c'est à eux de justifier leur décision devant les citoyens.

**The Deputy Chairman:** Thank you, professor.

There has been some concern that if the date of the next election is known well in advance the government could use its access to the public purse to do government advertising well in advance of the election before the writ period. Should there be some safeguards added to this bill to prevent that?

**Mr. Milner:** The idea is a good one. It does not change the situation very much. If we look at what is happening in democratic countries without fixed election dates, Canada is somewhat of an exception these days because we seem to have constant minority governments. However, in the case of countries where they get majority governments — and, during certain periods, we were like that — there is a basic understanding that an election would take place regularly. For example, in Britain, the last few elections have been every fourth spring. In Quebec, we have had regular elections almost every fourth spring as well. There is a presumption in most cases that elections will take place at a regular time. Therefore, the temptation for governments to spend their advertising money for partisan purposes is equally strong under the current situation. While I would agree that it is probably a good idea to limit such spending, I do not know what kind of law you have in mind. In general, we have to consider these kinds of prohibitions as a general rule. If it is more necessary under this law, that is good reason to start thinking about it, but I would never say that the law should be held back because we do not have sufficient protection in place at this time.

**The Deputy Chairman:** Mr. Kingsley pointed out last night that Treasury Board policies now impose a ban on certain kinds of government advertising during a writ period, and he suggested that that should be extended to four weeks before the writ period.

The gentleman from B.C. said it is 90 days there. He suggested even longer would be better. What is your opinion on something like that? It is not in the bill. It is in Treasury Board policy.

**Mr. Milner:** If you do not know when the writ period is, is the point that you cannot go backwards?

**The Deputy Chairman:** I am saying that with fixed election dates you do know the date.

**Mr. Milner:** The policy now is only during the writ period. Is that what you are saying?

**The Deputy Chairman:** Yes.

**Mr. Milner:** It would seem to be a useful amendment. On the other hand, I would not delay the bill unnecessarily. I would get the government to commit itself to pass the second bill to that effect. Again, these are technical issues that I do not feel it is my

**La vice-présidente :** Merci, monsieur.

Certains se demandent si le gouvernement, connaissant d'avance la date des prochaines élections, ne serait pas tenté d'utiliser des fonds publics pour faire une publicité favorable au gouvernement bien avant qu'ait commencé la campagne électorale. Le projet de loi ne devrait-il pas contenir quelques dispositions visant à empêcher ce genre de choses?

**M. Milner :** C'est une bonne idée. Cela ne change pas énormément la situation. Si nous regardons ce qui se passe dans les pays démocratiques qui n'ont pas adopté des élections à date fixe, on constate que le Canada constitue un peu une exception ces temps-ci parce que nous semblons élire des gouvernements minoritaires à répétition. Cependant, dans les pays où il y a des gouvernements majoritaires — et, au cours de certaines périodes, c'était le cas ici —, il existe une entente générale voulant que les élections aient lieu régulièrement. Par exemple, en Grande-Bretagne, les quatre dernières élections ont eu lieu au quatrième printemps. Au Québec, nous avons eu régulièrement des élections pratiquement tous les quatre ans au printemps. Il existe dans la plupart des cas une présomption voulant que les élections aient lieu de façon régulière. C'est la raison pour laquelle, dans la situation actuelle, les gouvernements pourraient être tout aussi tentés de dépenser leur budget de publicité à des fins partisans. Je reconnais que ce serait probablement une bonne idée de limiter ces dépenses mais je ne sais pas à quel genre de loi vous pensez exactement. De façon générale, il faut que ce genre d'interdiction prenne la forme d'une règle générale. Si l'intérêt d'une telle interdiction se fait sentir davantage avec cette loi, c'est une bonne raison pour commencer à y réfléchir, mais je ne pense absolument pas qu'il faille reporter l'adoption de ce projet de loi parce que les protections actuelles ne sont pas suffisantes.

**La vice-présidente :** M. Kingsley a signalé hier soir que les politiques actuelles du Conseil du Trésor interdisaient certains genres de publicité gouvernementale pendant la campagne électorale et il a proposé que cette interdiction vise également la période de quatre semaines précédant le déclenchement des élections.

Le témoin de la Colombie-Britannique nous a dit que cette période était de 90 jours dans cette province. Il a même déclaré qu'il serait souhaitable de la prolonger. Que pensez-vous d'une solution de ce genre? Cela ne figure pas dans le projet de loi. C'est une politique du Conseil du Trésor.

**M. Milner :** Si vous ne savez pas à quel moment commence la campagne électorale, s'agit-il du moment où vous ne pouvez plus revenir en arrière?

**La vice-présidente :** Je dis qu'avec des élections à date fixe, on connaît cette date.

**M. Milner :** La politique actuelle vise uniquement la campagne électorale. Est-ce bien ce que vous dites?

**La vice-présidente :** Oui.

**M. Milner :** Cela me semble un amendement intéressant. Par contre, je ne voudrais pas que cela ait pour effet de retarder inutilement le projet de loi. J'inviterais le gouvernement à s'engager à adopter un deuxième projet de loi ayant cet effet.

job to address. It is a useful concern to raise, and if it can be added as a friendly amendment that the government would accept, by all means, but it should not be used as a way of blocking this from happening.

**The Deputy Chairman:** Have you found in any of the countries in which you have worked and studied that the period in which parliamentarians are campaigning expands because of the fixed date, so that they are in a constant election preparedness state?

**Mr. Milner:** As I said, countries with fixed election dates have had them for years. I do not know if you asked Mr. Neufeld. Did he see a change in British Columbia?

**The Deputy Chairman:** He said, no.

**Mr. Milner:** He said, no, and my sense is I do not believe anything is happening in Ontario now that is different from what would be happening if it was not a fixed date. That is the best we can do.

I am saying that the countries that have fixed election dates do not look like the United States. There is not that kind of almost endless campaigning. That I can tell you.

**The Deputy Chairman:** Thank you, professor. I have two senators on the list, but before we go to the senators, I would just point out that only two of us are from Ontario, so we are in the minority here.

[Translation]

**Senator Joyal:** I was listening to you list the added advantages, based on your thoughts, of having fixed election dates, that is, it is easier to recruit women, and people are more aware of the election date. How do you explain that there are more women in Westminster than there are in the U.S. Congress or Senate, when the United States has had a fixed election date system for 220 years, and the United Kingdom has had flexible election dates for some 300 years? How do you explain that voter turnout in Great Britain is much higher in various levels of society than it is in the United States where the vote tends to be concentrated in the middle and upper classes and that large segments of the population have very low turnout rates?

My conclusions are not as direct, comprehensive and all-encompassing as yours when we look at the two systems in action over a very long period of time. To my mind, to be able to truly observe the trends, it must be done over a certain period of time, and not over two, three or four-year election periods. Election trends must be considered over a very long period. How do you explain the absence of all of

Là encore, ce sont des questions techniques qu'il ne m'appartient pas d'aborder. C'est une préoccupation utile et s'il est possible d'ajouter cette interdiction à titre d'amendement amical susceptible d'être accepté par le gouvernement, alors il ne faut pas hésiter, mais il ne faudrait pas que cela empêche d'adopter ce projet de loi.

**La vice-présidente :** Avez-vous constaté, dans les pays où vous avez travaillé et étudié, que la période au cours de laquelle les parlementaires font campagne a été allongée à cause de la tenue d'élections à date fixe, de sorte qu'ils sont constamment en campagne électorale?

**M. Milner :** Comme je l'ai dit, les pays qui ont adopté des élections à date fixe l'ont fait il y a des années. Je ne sais pas si vous avez posé la question à M. Neufeld. A-t-il constaté un changement en Colombie-Britannique?

**La vice-présidente :** Il a dit que non.

**M. Milner :** Il a dit que non et j'ai le sentiment que la situation qui existe actuellement en Ontario n'est pas différente de ce qu'elle serait s'il n'y avait pas de date fixe. C'est tout ce que nous pouvons faire.

Je dirais que les pays qui ont adopté des élections à date fixe ne ressemblent pas aux États-Unis. On ne retrouve pas dans ces pays ce genre de campagne électorale pratiquement permanente. Voilà ce que je peux vous dire.

**La vice-présidente :** Merci, monsieur. J'ai deux sénateurs sur la liste, mais avant de leur donner la parole, j'aimerais simplement signaler que nous ne sommes que deux à venir de l'Ontario, de sorte que nous sommes en minorité ici.

[Français]

**Le sénateur Joyal :** Je vous écoutais énumérer les avantages, selon vos réflexions, qu'il y avait de rattaché à l'idée d'une élection à date fixe, à savoir qu'il est plus facile de recruter des femmes et que les citoyens savent davantage quelle est la date qu'ils auront à voter. Comment se fait-il que les États-Unis, qui ont un système d'élection à date fixe depuis 220 ans maintenant, et le Royaume-Uni, qui ont des élections à dates flexibles depuis quelque 300 années, qu'il y a plus de femmes au Parlement de Westminster qu'il y en a au Congrès ou au Sénat américain? Comment expliquez-vous que la participation des citoyens en Grande-Bretagne est beaucoup plus élevée dans différentes couches de la société qu'elle ne l'est aux États-Unis où le vote tend à être concentré dans les classes moyennes et supérieures et que de grands secteurs de la population ont des taux de participation très faibles?

Je ne fais pas de conclusions aussi directes, complètes et globales que celles que vous faites lorsqu'on compare les deux systèmes en action sur une très longue période. À mon avis, pour pouvoir vraiment observer les tendances, il faut le faire sur une certaine période et non pas sur les segments d'élections de deux, trois ou quatre ans. Il faut quand même regarder la tendance électorale sur une très longue période. Comment expliquez-vous

the advantages you described in the U.S. system and the fact that they exist, to a certain extent, in countries with flexible election dates?

**Mr. Milner:** As regards the participation of women, I could easily show you that the United States is the exception among countries with fixed election dates, like the Scandinavian countries and Germany where, in general, the participation of women in Parliament is much greater than in countries like Great Britain or Canada where election dates are flexible. It is primarily linked to the proportional system, and to my mind, we cannot use figures like that on one side or the other when we are talking about the participation of women.

All I was saying is that in a concrete situation, it will be easier to recruit women. That does not mean that we will go from 20 per cent to 40 per cent, but in a marginal situation, it could have an effect. So we cannot use global figures for that, but in reality, it is quite clear.

As regards voter turnout, I must start by saying that turnout in the United States and Britain is now much closer, as there was a sharp decline in Great Britain, as in Canada, while in the United States, at least during the last elections, voter turnout increased. In both cases, it is about 60 per cent. Bear in mind that the Americans provide figures on all citizens 18 years of age and older, not just people who are registered and therefore eligible to vote. When we make the comparison, we see that turnout in the United States is now at about the same level as in Great Britain and Canada. That is unfortunate, because it means that there has been quite a significant drop here.

Second, the reason why voter turnout is low in the United States has nothing to do with fixed-date elections. I think if there were no fixed election dates in the United States, the turnout would be even lower. The reason why voter turnout is so low in the United States for legislative and even presidential elections is because no efforts are made, except in places where parties have an opportunity to win and where the election is not won ahead of time. So all of the efforts are focused on a minority of states or seats.

The American system, because of the electoral and presidential systems, is such that most citizens, during an election, do not even get a visit. Let us take the example of the most recent U.S. elections, which were highly contested in most states: neither the Democrats nor the Republicans purchased any advertising. They did not spend a cent on advertising, because they already knew that the state was either won or lost ahead of time. They invested everything in 17 or 18 states, which were neither blue nor red, but split. Millions and millions of dollars were invested in those States, so those people listened extensively, but in other states, people did not hear anything.

In the case of the House of Representatives, there is only real competition in 10 to 15 per cent of states, at most. In the vast majority, seats are won ahead of time either by the Republicans or the Democrats. So voters are not very interested in voting, and the

qu'on ne retrouve pas dans le système américain tous ces avantages que vous décrivez et on les retrouve, à un certain niveau certainement, dans des pays dont les élections sont à dates flexibles?

**M. Milner :** Concernant la participation des femmes, je pourrais vous montrer facilement que les États-Unis c'est l'exception parmi les pays avec élection à date fixe comme les pays scandinaves et l'Allemagne où, en général, la participation des femmes à l'assemblée est plus forte que dans les pays comme la Grande-Bretagne ou le Canada où les élections sont à date fixe. C'est lié surtout au système proportionnel et pour moi, en ce qui concerne la participation des femmes, on ne peut pas utiliser de tels chiffres d'un côté ou de l'autre.

Tout ce que je dis, c'est que dans une situation concrète, il sera plus facile de recruter des femmes. Cela ne veut pas dire qu'on va aller de 20 p. 100 à 40 p. 100, mais dans une situation marginale, cela pourrait avoir un effet. Donc on ne peut pas utiliser les chiffres globaux pour cela, mais dans la réalité, c'est assez clair.

En ce qui a trait à la participation au vote, il faut d'abord dire que maintenant la participation chez les Américains et les Britanniques est plus ou moins semblable, car le déclin était très fort en Grande-Bretagne, comme au Canada, et aux États-Unis au moins lors des dernières élections où la participation au vote a monté. Dans les deux cas, on est aux alentours de 60 p. 100. Il ne faut pas oublier que les Américains donnent leurs chiffres sur tous les citoyens de 18 ans et plus et pas seulement sur ceux qui sont enregistrés ou donc éligibles à voter. Quand on fait la comparaison, on voit que la participation aux États-Unis maintenant, est au même niveau à peu près qu'en Grande-Bretagne et au Canada. C'est dommage, parce que cela veut dire que la chute a été assez forte chez nous.

Deuxièmement, la raison pour laquelle la participation est assez faible aux États-Unis n'a rien à voir avec les élections à date fixe. Je pense que si les élections n'étaient pas à date fixe aux États-Unis, le vote serait même plus bas. La raison pour laquelle la participation au vote est très faible aux États-Unis pour les élections législatives et même présidentielles, c'est qu'on ne fait pas d'efforts, sauf dans les endroits où les parties ont une chance de gagner et ceux qui ne sont pas gagnés d'avance. Donc tous les efforts sont concentrés dans une minorité d'États ou de sièges.

Le système américain, à cause du système électoral et présidentiel, fait en sorte que la majorité des citoyens, dans une élection, ne sont même pas visités. Prenons l'exemple des dernières élections aux États-Unis, qui étaient très contestées dans la plupart des États, ni les démocrates ni les républicains n'ont acheté de la publicité. Ils n'ont pas dépensé un sou de publicité parce qu'ils savaient déjà que l'État était ou gagné ou perdu d'avance. Ils ont tout investi dans les 17 ou 18 États, qui n'étaient ni bleus ni rouges mais partagés où ils ont investi des millions et des millions dans ces États, donc ces gens ont beaucoup écouté, mais dans les autres États, les gens n'ont rien écouté.

Dans le cas de la Chambre des représentants, ce n'est que dans dix à 15 p. 100 des États, au maximum, où il y a vraiment une compétition. Dans la grande majorité, se sont des sièges gagnés d'avance soit par les républicains soit par les démocrates.

parties do not do anything to reach out to them, because it serves no purpose. They invest all of their resources in electoral districts where there is competition.

The last time, the Democrats made a difference. Mr. Dean said that he was nevertheless going to work in certain cases to build a presence for the future. But the vast majority of investments went to competitive districts or states. That is what explains the low voter turnout in the US. If they want to, it is easy for them to increase voter turnout. It has nothing to do with fixed election dates; they must maintain the status quo.

At the presidential level, they must abolish the Electoral College and that way each vote will have an impact. In the House of Representatives, they must change legislation to allow judges and non-partisan electoral officers to define electoral boundaries instead of leaving that to politicians. They do that to ensure that the candidates will be re-elected. If we want to talk about the U.S. system, there are changes to make, but it has nothing to do with fixed election dates.

**Senator Joyal:** That is what I think. I think you are listing advantages of fixed election dates that do not exist. In particular, I would like to go back to the issue of women. The countries that you mentioned, including the Scandinavian countries, all have gender-based proportional representation systems with alternative votes.

**Mr. Milner:** Not necessarily.

**Senator Joyal:** The parties are the ones that make the difference. Why? Because when the parties choose a candidate, they must alternate from one list to another. That is what has led Scandinavian countries, in particular, to reach such high levels of almost equal participation by women. Does Finland have the highest level of participation by women?

**Mr. Milner:** No, Sweden does.

**Senator Joyal:** It varies by a couple of points over 40 per cent. France is a good example of a country with fixed election dates. At the presidential level, of course, we saw that quite clearly last week, and it is the same at the municipal or local levels, and yet France has formally introduced legislation to require political parties to present 50 per cent women. If not, they will be required to pay fines. So there are factors that, to my mind, are much more determinant in increasing the participation of women than fixed election dates.

**Mr. Milner:** We agree on that.

**Senator Joyal:** Allow me to doubt your statement that it will help recruit women. I have been involved in candidate selection for Quebec at the federal level since 1971, for all federal elections and in several by-elections, since I have that responsibility within the structure of the party that I represent. And each time that I have had to convince a potential female candidate to run, no one has ever objected to the election date.

Donc les électeurs n'ont pas beaucoup d'intérêt à voter et les partis ne font aucun effort pour aller les chercher parce que cela ne donne rien. Ils investissent toutes leurs ressources dans les comtés où il y a de la compétition.

La dernière fois les démocrates ont fait une différence. Monsieur Dean a dit qu'il fallait quand même travailler dans certains cas pour bâtir une présence pour l'avenir. Mais la grande majorité des investissements étaient faits dans les districts ou dans les États compétitifs. C'est ce qui explique le faible taux de participation aux États-Unis. S'ils le veulent, il leur est facile de faire en sorte que le taux de participation augmente. Cela n'a rien à voir avec les élections à date fixe; ils doivent garder le *statu quo*.

Au niveau présidentiel, ils doivent abolir le collège électoral et alors chaque vote aura un effet. À la Chambre des représentants, ils doivent changer la loi pour permettre aux juges et aux directeurs d'élections non partisans de définir les frontières des districts au lieu de laisser cela aux politiciens. Ils le font pour s'assurer que ceux qui sont candidats seront réélus. Si on veut discuter du système américain, il y a des changements à faire, mais cela n'a rien à voir avec des élections à date fixe.

**Le sénateur Joyal :** C'est ce que je pense. Je crois que vous attribuez des mérites aux élections à date fixe qui n'existent pas. En particulier, j'aimerais revenir sur la question des femmes. Les pays que vous avez mentionné, dont les pays scandinaves ont tous des systèmes proportionnels alternés sur le plan des sexes.

**M. Milner :** Pas nécessairement.

**Le sénateur Joyal :** C'est les partis qui font la différence. Pourquoi? Parce que les partis, lorsqu'ils choisissent un candidat, doivent faire l'alternance sur les listes. C'est ce qui a amené les pays scandinaves, en particulier, à atteindre des niveaux aussi élevés de participation presque paritaire des femmes. Est-ce la Finlande qui a le taux le plus élevé de participation des femmes?

**M. Milner :** Non, c'est la Suède.

**Le sénateur Joyal :** Ce sont des variations de un ou deux points au-delà de 40 p. 100. Le cas de la France est un bon exemple d'un pays qui a des élections à date fixe. À la présidence, évidemment, nous l'avons vu la semaine dernière de manière assez évidente et de la même façon au niveau des municipalités et des collectivités locales et pourtant la France a légiféré formellement pour obliger les partis politiques à présenter 50 p. 100 de femmes à défaut de quoi, ils doivent payer des amendes. Donc il y a des facteurs qui, à mon avis, sont beaucoup plus déterminants pour l'augmentation de la participation des femmes que les élections à date fixe.

**M. Milner :** On est d'accord là-dessus.

**Le sénateur Joyal :** Permettez-moi de douter de votre affirmation selon laquelle cela aidera à recruter des femmes. J'ai été impliqué dans le choix des candidats pour le Québec au niveau fédéral depuis 1971 lors de toutes les élections fédérales et dans plusieurs élections complémentaires, puisque j'assume une responsabilité à l'intérieur des structures du parti dans lequel je milite. Et chaque fois que j'ai eu à convaincre une candidate

The factors women use to determine whether or not they will run have absolutely nothing to do with the fact that the election will take place at a fixed date in May, as in British Columbia, or in October, as is proposed here.

As you and Mr. Neufeld said, people know — and you are from Quebec and have experienced it as I have — that in the fourth year of a mandate there will be a general election. Beyond the fourth year, there are huge risks electorally speaking. So, there is an almost automatic readjustment phenomenon. We are currently seeing it in Quebec. I do not think that your statement on the participation of women in politics is accurate.

**Mr. Milner:** I agree the voting procedures are more important. But it would be interesting to ask the question.

**Senator Joyal:** And the culture of political parties.

**Mr. Milner:** Absolutely. But the culture is linked to that. We could survey all women in politics, at all levels, to see if it will help them to know the date of the next election.

In my view, some of them would probably say that it might help. But it is marginal; I would not count on that too much.

**Senator Joyal:** I share that view. My second question deals with the limitations you are suggesting to the powers of the Governor General or I imagine a lieutenant-governor to refuse dissolution or to grant dissolution based on a confidence vote.

I think that our system has some flexibility that must be preserved. I think that in this regard, subclause 56.1 of the bill is timely. Clearly, if we want to change that, as you are aware, we will have to amend section 41 of the Constitution, because we are dealing with the powers of the Governor General or of the lieutenant-governor. Section 41 clearly states that if changes are made to the powers of a lieutenant-governor or the Governor General, the Constitution must be amended. And there, you would be changing the powers of the Governor General. So the Canadian Parliament cannot make that kind of amendment alone. That must be done by the Canadian people, as indicated in section 41.1.

[English]

If I may read it to you:

An amendment to the Constitution of Canada in relation to the following matters may be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada only where authorized by resolutions of the Senate and House of Commons and of the legislative assembly of each province:

(a) the office of the Queen, the Governor General and the Lieutenant Governor of a province;

potentielle de se présenter, je n'ai jamais eu comme objection la date des élections. Les facteurs pour lesquelles une femme détermine de se présenter n'ont absolument rien à voir avec le fait que l'élection aura lieu à date fixe au mois de mai, comme en Colombie-Britannique ou au mois d'octobre, comme nous le proposons ici.

Comme vous et M. Neufeld l'avez dit, les gens savent — et vous êtes du Québec et l'avez vécu comme moi — que dans la quatrième année d'un mandat on sait qu'il va y avoir une élection en général. Dépassé la quatrième année, il y a des risques énormes sur le plan électoral. Donc, il y a un phénomène de rajustement quasi automatique. On le voit au Québec actuellement. Je ne crois pas que votre affirmation sur la participation des femmes en politique soit juste.

**M. Milner :** Je suis d'accord que le mode de scrutin est beaucoup plus important. Mais il serait intéressant de poser la question.

**Le sénateur Joyal :** Et la culture des partis politiques.

**M. Milner :** Absolument. Mais la culture est liée à cela. Si on faisait un sondage parmi les femmes impliquées dans la vie politique, à tous les niveaux, à savoir si cela les aiderait de connaître la date des prochaines élections.

À mon avis, probablement qu'un certain nombre dirait peut-être que ça les aiderait. Mais c'est marginal; je ne veux pas trop miser sur cela.

**Le sénateur Joyal :** Je le crois également. Ma deuxième question concerne la restriction que vous suggérez aux pouvoirs du gouverneur général ou j'imagine d'un lieutenant-gouverneur de refuser la dissolution ou d'octroyer la dissolution sur la base d'un vote de confiance.

Je crois que notre système a une flexibilité qu'il faut garder. Je crois que le projet de loi à cet égard, le paragraphe 56.1 est opportun. Évidemment, si on veut le changer, comme vous le savez, il faut amender l'article 41 de la Constitution, parce que nous touchons aux pouvoirs du gouverneur général ou du lieutenant-gouverneur, car l'article 41 dit très bien que si on change les pouvoirs du lieutenant-gouverneur ou d'un gouverneur général, il faut amender la Constitution. Et là, on changerait les pouvoirs du gouverneur général. Ce n'est donc pas une modification que l'on peut faire seulement au Parlement canadien, mais cela doit être fait par l'ensemble de la population canadienne, comme l'indique le paragraphe 41.1.

[Traduction]

Si je peux vous lire ce passage :

Toute modification de la Constitution du Canada portant sur les questions suivantes se fait par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative de chaque province :

a) la charge de Reine, celle de gouverneur général et celle de lieutenant-gouverneur;

[Translation]

If a province such as British Columbia wanted to limit the discretion of the Governor General, even if it were just in that province, it would need the agreement of all of the other provinces.

[English]

**Mr. Milner:** It is unfortunate, I think, but I stand corrected.

**Senator Joyal:** There are many things that are unfortunate but which have served us well in this country.

We have to be realistic in terms of the law of the land and how we can change the law of the land. There are laws we can change, such as the electoral act. That is what we are asked to do at this point in time. However, I do not believe we can do that as easily as one might wish, and especially to define what is a confidence motion. As you know, it is a difficult issue to define constitutionally, even though, as you suggested, we might benefit by defining confidence, as we might benefit by defining constitutional convention. That is part of the legal reality of the land and it is not easy to do, especially when we are looking to the electoral act.

It is important to measure what is proposed, which is essentially the framing of the prerogative of the prime minister and in which context should the prerogative remain. That is essentially the balance that we are asked to achieve in this bill. You suggest we should limit the prerogative on an even stricter basis than the one contemplated in proposed section 56.1 of the bill. However, I am not sure that we would improve democracy and citizen participation if the government in power feels that it should consult the population on the basis that there is an issue whereby in order to act, democracy calls that government should receive a mandate from the voters. That is a democratically legitimate purpose, to consult citizens and ask their opinion of the government mandate in relation to the implementation of free trade, for instance, which will change many of the rules of the game.

I do not understand why it is incompatible to democracy that voters might be called at the point in time when the issue is of such an important nature that they should express their views on such an issue. I do not see that there is a contradiction.

**Mr. Milner:** First, many countries manage without it; and secondly, that is the purpose of referenda. If it is so important that the people should be consulted, we have a referendum. In an election, it is pretend to say we are consulting the people, because people vote in elections on everything. There is a legitimate fear that this is a sneaky way of getting re-elected because the government is going to the people on a popular issue and it will get re-elected.

[Français]

Donc si une province voulait, par exemple, la Colombie-Britannique, limiter la discrétion du gouverneur général, même dans cette seule province, il faudrait qu'il y ait une concurrence de toutes les provinces.

[Traduction]

**M. Milner :** C'est regrettable, à mon avis, mais je m'étais trompé.

**Le sénateur Joyal :** Il y a beaucoup de choses qui sont regrettables mais qui ont été très utiles à notre pays.

Il faut être réaliste à propos du droit en vigueur et de la façon dont on peut le modifier. Il y a des lois que nous pouvons modifier, comme la loi électorale. C'est ce qui est proposé avec ce projet de loi. Je ne pense pas toutefois que cela puisse se faire aussi facilement que nous le souhaiterions, en particulier lorsqu'il s'agit de définir ce qu'est une motion de confiance. Comme vous le savez, c'est une question qu'il est difficile de définir sur le plan constitutionnel, même si, comme vous l'avez mentionné, il serait peut-être bon de définir ce qu'est la confiance, comme il serait bon de définir ce qu'est une convention constitutionnelle. Cela fait partie de la réalité juridique du pays et ce n'est pas facile à faire, en particulier lorsqu'on examine la loi électorale.

Il est important de bien circonscrire la portée du projet de loi, qui consiste essentiellement à encadrer la prérogative du premier ministre et à préciser le contexte dans lequel il conserve cette prérogative. C'est essentiellement l'équilibre qu'on nous invite à établir avec ce projet de loi. Vous pensez qu'il faudrait limiter cette prérogative de façon plus stricte que l'envisage l'article 56.1 du projet de loi. Je ne suis toutefois pas certain que cela renforcerait la démocratie et la participation des citoyens, si le gouvernement au pouvoir estimait nécessaire de consulter la population au sujet d'une question qui doit faire l'objet d'une décision, si la démocratie exigeait que le gouvernement reçoive un mandat à ce sujet de la part des électeurs. C'est là un objectif légitime sur le plan démocratique, le souci de consulter les citoyens et de leur demander leur opinion sur le mandat qu'ils veulent attribuer au gouvernement pour ce qui est de la mise en œuvre du libre-échange, par exemple, décision qui risque de modifier profondément les règles du jeu.

Je ne vois pas pourquoi il ne serait pas compatible avec les principes démocratiques que les électeurs puissent être invités, à un moment donné, à se prononcer dans un cas où la question revêt une telle importance que ces électeurs devraient pouvoir exprimer leur opinion à ce sujet. Je ne vois pas là de contradiction.

**M. Milner :** Premièrement, de nombreux pays s'en passent; et deuxièmement, c'est le but des référendums. Si la question est tellement importante qu'il faut consulter la population, alors nous pouvons tenir un référendum. Lorsqu'il s'agit d'élections, il n'est pas exact d'affirmer que nous consultons la population, parce que les gens se prononcent sur de nombreux sujets lorsqu'ils votent à des élections. Ils craignent à juste titre que cela ne soit qu'une façon détournée pour le gouvernement de se faire réélire en demandant son avis à la population sur une question populaire et assurer ainsi sa réélection.

When there is a necessity for real consultation of a population that cannot wait until the next election, that is the purpose of referenda. To say that we should give governments discretion to call elections when they choose because there may be these special circumstances, and therefore invite all of the negative aspects I have described, is unjustified. All these other countries that have their elections regularly every four years on a certain date seem to manage fine. In the states of Australia and the provinces of Canada, I feel we will be seeing more of that. It seems to me that it works well. Maybe we should have had a referendum on free trade.

**Senator Joyal:** Referenda and elections are two different things. In a referendum, you ask for people to say yes or no on a certain issue. The ones who say yes might be of a different allegiance politically than those who say no.

**Mr. Milner:** How do you know that an election is in fact a mandate to do what a government says it will do?

**Senator Joyal:** They campaign on a platform.

**Mr. Milner:** That is not enough.

**Senator Joyal:** I believe the 1988 election essentially focussed on the Free Trade Agreement.

**Mr. Milner:** What percentage of the vote did the Conservatives win?

**Senator Joyal:** They won with a fairly large majority of MPs.

**Mr. Milner:** No. They had a plurality, not a majority. A majority of people voted for parties who were against the Free Trade Agreement.

**Senator Joyal:** Yes, but the mandate was given to a specific party to implement a deal, where in a referendum you just consult the population. That is a totally different method.

**Mr. Milner:** Absolutely, but you were saying that we are combining the two.

**Senator Joyal:** You can combine the two in an election. That is what your predecessor at the table suggested, that when we combine a referendum with an election, we have an answer to one question and then we have a team to implement the result of it, while in an election, both questions are asked at the same time.

**Mr. Milner:** In which case no one knows what the answer means.

**Senator Joyal:** When a government is elected on an issue that is very much at the centre of a platform, we know exactly what that government will be expected to do and the Senate knows exactly what it will have to do when the majority of voters have expressed their views on such an issue.

Lorsqu'il est nécessaire de vraiment consulter la population sans attendre jusqu'aux prochaines élections, alors il y a le mécanisme du référendum. Il ne me paraît pas justifié d'accorder au gouvernement le pouvoir discrétionnaire de déclencher des élections au moment qu'il choisit en cas de circonstances spéciales, parce que cela entraîne toutes les conséquences négatives que j'ai décrites. Tous ces pays qui tiennent leurs élections régulièrement tous les quatre ans à date fixe semblent très bien se débrouiller. Je crois que nous allons voir ce mécanisme adopté par les États australiens et les provinces canadiennes. Il me semble que cela fonctionne bien. Nous aurions peut-être dû tenir un référendum sur le libre-échange.

**Le sénateur Joyal :** Les référendums et les élections sont deux choses différentes. Dans un référendum, on demande à la population de répondre par oui ou par non à une certaine question. Il peut arriver que ceux qui répondent oui n'aient pas la même allégeance politique que ceux qui disent non.

**M. Milner :** Comment peut-on être sûr que les élections donnent vraiment au gouvernement le mandat de faire ce qu'il dit vouloir faire?

**Le sénateur Joyal :** Le gouvernement fait sa campagne en fonction d'un programme.

**M. Milner :** Cela ne suffit pas.

**Le sénateur Joyal :** Je pense que les élections de 1988 ont principalement porté sur l'Accord de libre-échange.

**M. Milner :** Quel pourcentage des suffrages les conservateurs ont-ils obtenu?

**Le sénateur Joyal :** Ils ont gagné avec une majorité de députés assez importante.

**M. Milner :** Non. Ils avaient une pluralité et non pas une majorité. La majorité des électeurs ont voté pour des partis qui étaient contre l'Accord de libre-échange.

**Le sénateur Joyal :** Oui, mais les électeurs ont donné à un certain parti le mandat de mettre en œuvre une entente, alors qu'un référendum sert uniquement à consulter la population. C'est un mécanisme complètement différent.

**M. Milner :** Absolument, mais vous dites que nous combinons les deux.

**Le sénateur Joyal :** Il est possible de combiner les deux dans une élection. C'est ce que le témoin qui vous a précédé a déclaré, à savoir que, lorsqu'on combine un référendum et des élections, on obtient une réponse à une question et qu'ensuite une équipe est chargée de mettre en œuvre le résultat du référendum, alors qu'avec des élections, on pose les deux questions en même temps.

**M. Milner :** Auquel cas personne ne sait exactement ce que veut dire la réponse.

**Le sénateur Joyal :** Lorsqu'un gouvernement est élu sur une question qui se trouve au cœur de son programme électoral, nous savons exactement ce que le gouvernement s'engage à faire et le Sénat sait exactement ce qu'il aura à faire puisque la majorité des électeurs a exprimé son opinion sur ladite question.

**Mr. Milner:** I should remind you that the 1988 election was actually four years after the previous election. It would have fit in perfectly well with a regular four-year term. There was no need to call a special election at that point.

Even if you are right, there are few cases where the government cannot wait until the next regular election to fight it on the particular issue. You have to stretch a great deal to say that here is a case where only a special election would justify.

**Senator Joyal:** I know that this situation might happen only rarely. The 1988 election is a long time ago, almost 20 years ago, so it shows that it happens rarely. However, the possibility for it to happen is there and the flexibility in the system is there. My point is that the flexibility in the system is not inimical to the maintenance of democratic rules, even in the context of a generally fixed election dates.

**Mr. Milner:** I weigh it differently. For me, that is pretty minor, compared to all the arguments in favour of this rare possibility that might happen some day and could probably be dealt with by a referendum in that case.

**Senator Di Nino:** First, I would like to make a comment, since my colleague suggested that he has not experienced the issue of potential female candidates not running because of the uncertainty of elections. I have probably been around as long and as often as my colleague, and I can assure him and put on the record that I have had many instances in the last number of years — I am not talking about dozens — where the uncertainty of an election has led to good female candidates not accepting invitations to present themselves.

I want to go back to your main point. You were eloquent and forceful in your presentation this morning, but even more so when you appeared in the other place, which, by the way, with all-party approval passed this piece of legislation. To the best of my knowledge, no party opposed this legislation in the other place. It is those people who have to live with this legislation much more than us.

I was struck by your strong comments about the discussion focussing too much on the concerns of parliamentarians and not on the concerns of the people, who are at least the voters of this country, but more the citizens of this country.

I want to clarify a point that you made in your testimony in the other place, where you said that the government is able to manipulate the system through politicians. That is not an exact quote.

I believe you tried to insinuate that, with a fixed-date election, the potential to manipulate an election for the benefit of the political party and the politicians is really what the whole principle is all about. I do not want to put words in your mouth.

**M. Milner :** Je devrais vous rappeler que les élections de 1988 ont eu lieu en fait quatre ans après les élections précédentes. Cela aurait parfaitement concordé avec un mandat d'une durée de quatre ans. Il n'était donc pas nécessaire de tenir des élections spéciales à ce moment-là.

Même si vous avez raison, il y aura certaines situations dans lesquelles le gouvernement ne pourra attendre les élections suivantes pour se prononcer sur une question particulière. Il faut étirer le sens des mots pour pouvoir affirmer que c'est un cas dans lequel des élections spéciales sont justifiées.

**Le sénateur Joyal :** Je sais que cette situation pourrait fort bien se produire très rarement. Les élections de 1988 ont eu lieu il y a longtemps, il y a près de 20 ans, ce qui montre que cela ne se produit pas souvent. Cependant, il est possible qu'une telle situation se reproduise et le système est suffisamment souple pour s'en accommoder. D'après moi, la souplesse qui caractérise le système actuel n'est pas contraire à la préservation des règles démocratiques, même dans le contexte d'élections à date fixe.

**M. Milner :** Ma conclusion est différente. Pour moi, c'est un aspect assez mineur comparé à tous les arguments qui militent en faveur de cette possibilité rare qui pourrait se produire un jour et pour laquelle on pourrait probablement avoir recours à un référendum.

**Le sénateur Di Nino :** Premièrement, j'aimerais faire un commentaire, puisque mon collègue a déclaré qu'il n'avait pas eu connaissance du fait que des candidates potentielles ne s'étaient pas présentées en raison de l'incertitude de la date des élections. J'ai probablement la même ancienneté que mon collègue ici et je peux lui assurer, et mentionner pour le compte rendu, que j'ai connu de nombreux cas ces dernières années — je ne parle pas de douzaines de cas — dans lesquels l'incertitude de la date des élections a amené de bonnes candidates à renoncer à se présenter.

J'aimerais revenir à votre principale remarque. Vous avez présenté ce matin un exposé avec beaucoup d'éloquence et de dynamisme, mais vous l'étiez davantage encore lorsque vous avez comparu dans l'autre endroit, qui a, je le signale en passant, adopté ce projet de loi avec l'appui de tous les partis. D'après ce que je sais, aucun parti ne s'est opposé à ce projet de loi dans l'autre endroit. Ce sont eux, bien plus que nous, qui auront à vivre avec ce projet de loi.

J'ai été frappé par vos commentaires très directs au sujet du fait que nous nous intéressons trop aux préoccupations des députés et pas suffisamment à celles de la population, qui est composée d'électeurs certes, mais davantage encore, de citoyens.

J'aimerais préciser une remarque que vous avez faite au cours de votre témoignage à l'autre endroit, lorsque vous avez dit que le gouvernement pouvait manipuler le système grâce aux politiciens. Ce n'est pas une citation exacte de vos paroles.

Je pense que vous avez essayé d'insinuer qu'avec des élections à date fixe, la possibilité de manipuler les élections pour avantager un parti politique et certains politiciens est en fait la véritable raison d'être de ce mécanisme. Je ne veux pas vous faire dire ce

I want to see if you can repeat it here for our benefit and make further comments on it.

**Mr. Milner:** I would have thought that was rather obvious. Certainly, that is the public opinion, including that of the columnists in the newspapers. They spend many tonnes of ink speculating on the interests of the government in calling an early election or a late election.

I also then, in my presentation, talked about how it is so much easier to run government departments, to run parliamentary committees, everything, if the next election date is known. Matters can be organized better just on pure efficiency grounds. Directors General of Elections would be so happy to have that; it makes their lives so much easier and, therefore, improves democracy.

Governments are rational. If a prime minister can choose the day of the election and that prime minister receives all this information about polls and focus groups and so on, that will be a factor. It is absurd to think it would not be a factor. Parties would throw out a leader who would say, "I will pay no attention to our partisan interests in calling the election dates." They would say, "Go get another job."

The point is that institutions create incentives. If we change institutions, we get different incentives. It has nothing to do with the individuals involved. That is its nature. People are smart enough to know that. If you create an incentive for politicians to choose dates that serve their partisan interests, they will do so, and then we will get speculation, and ordinary citizens, who are already cynical, become more cynical. They say, "We know what is going on here."

I guess the reason I did not repeat it today is that it seems obvious to me. Maybe when you are sitting here it is not as obvious, but I believe it is obvious out there.

**Senator Di Nino:** The benefits to those who administer the system have been eloquently put on the record by the Chief Electoral Officer, and also Mr. Neufeld this morning from British Columbia.

One of the concerns that has been expressed by particularly those opposite is the fact that the Prime Minister, in effect, still has the ability to manipulate the system. I wonder if you could make a comment on that.

**Mr. Milner:** Under the law, you mean?

**Senator Di Nino:** Yes.

**Mr. Milner:** Well, that is one of the reasons, and I believe Mr. Neufeld said this, that it is informed public opinion or mobilized public opinion that will be the crucial factor.

que vous n'avez pas dit. J'aimerais que vous répétiez ici, pour notre gouverne, ce que vous avez dit et que vous nous présentiez des commentaires à ce sujet.

**M. Milner :** Cela me paraît assez évident. C'est ce que pense la population, y compris les chroniqueurs des journaux. Ils font couler des flots d'encre en spéculant sur les motifs qui poussent un gouvernement donné à déclencher des élections rapidement ou à les reporter.

J'ai ensuite dit, dans mon exposé, qu'il était beaucoup plus facile d'administrer les ministères, d'administrer les comités parlementaires et tout le reste lorsqu'on connaissait la date des prochaines élections. Cela permet de mieux organiser le travail et cela est beaucoup plus efficace. Les directeurs généraux des élections seraient très heureux que l'on adopte un tel mécanisme parce qu'il facilite beaucoup leur vie et, par conséquent, renforce la démocratie.

Les gouvernements agissent de façon rationnelle. Si le premier ministre a le droit de choisir la date des élections et qu'il reçoit des renseignements grâce à des sondages, à des groupes de discussion et le reste, il va en tenir compte. Il est absurde de penser qu'il n'en tiendra pas compte. Les partis écarteraient un chef qui leur dirait : « Je ne tiendrai aucun compte des intérêts du parti lorsque je choisirai la date des élections ». Les membres du parti lui diraient : « Dehors! ».

Le fait est que les institutions privilégient certaines façons de procéder. Lorsque nous modifions les institutions, nous modifions ces façons de procéder. Cela n'a rien à voir avec les personnes concernées. C'est la nature. Les gens sont suffisamment intelligents pour le savoir. Si vous donnez aux politiciens la possibilité de choisir la date des élections de façon à servir les intérêts de leur parti, ils le feront, et les gens vont commencer à émettre des hypothèses, et les citoyens ordinaires, qui sont déjà cyniques, vont devenir encore plus cyniques. Ils vont dire : « Nous savons bien comment ça se passe ».

Si je n'ai pas repris ce commentaire aujourd'hui, c'était parce qu'il me semblait évident. Il est possible que pour vous qui siègez ici, cela ne soit pas évident, mais je pense que cela est évident là-bas.

**Le sénateur Di Nino :** Les avantages qu'un tel système offre aux personnes qui l'administrent ont été présentés de façon éloquentes par le directeur général des élections et également par M. Neufeld, ce matin, de la Colombie-Britannique.

Une des préoccupations qui a été exprimée, en particulier par ceux qui s'opposent au projet de loi, est le fait que le premier ministre conserve toujours la possibilité de manipuler le système. Je me demande si vous pouviez faire un commentaire à ce sujet.

**M. Milner :** Avec la loi?

**Le sénateur Di Nino :** Oui.

**M. Milner :** Eh bien, c'est une des raisons, et je pense que M. Neufeld l'a également dit, pour lesquelles l'opinion publique, bien informée et motivée, jouera un rôle essentiel.

In British Columbia, this is happening now. In a minority government situation, especially under our electoral system where parties do not cooperate, it is different. However, in a majority situation, as in Ontario and British Columbia — and it has been constantly — people are coming to say, “This is the time when the next election is taking place.” If a government, not forced to do so by others, but on its own, decides to change that, they will pay a political price. That is what I hope will happen with this law. It is a realistic expectation. It partly depends on the government, on your party, actually publicly stressing the importance of this law, not treating it as a technical change, but saying, “No, an important step in democracy has been taken when this law is adopted,” and really trying to get public attention to this. It is harder to do that in a minority government situation because very few people expect the government will last until whatever the date is for the next election.

**The Deputy Chairman:** October 2009.

**Mr. Milner:** In a sense, under minority situations, it is difficult to get that kind of public attention. It will not quite have the effect that one would want. However, in the long term, if we had a different electoral system, it would work even in minority government situations. We would then have structured cooperation, where two parties or more would actually agree and would govern together until the next election date.

That is what happens in just about all the countries I have described. They have fixed-date elections, and they have coalitions, or they have a minority government supported in an agreement with small parties, and they work. Very seldom do they have premature elections, or relatively seldom. Even in a minority government situation, if we had a different electoral system, it would work. I am not so optimistic to believe that will happen in the next few years.

It is true that the effect of this law will be relatively limited if we constantly have minority governments. That is the reality. That does not mean that it is not a good idea, just that that is the reality in which it operates.

**Senator Di Nino:** However, you would agree that the public would have an expectation that it is possible that this law would be respected.

**Mr. Milner:** I would hope so. I realize it is hard under these kinds of situations, but the government should try to say, to the extent it can, “We will try to govern until that date. When we pass that law, it is a commitment to try to govern, even though we have a minority. We will not take action, if we can avoid it, to bring an election earlier than that day.” Will it be credible given the past and so on? We have to step in that direction. The next time there is a majority

En Colombie-Britannique, c’est ce qui se passe. Lorsqu’il y a un gouvernement minoritaire, en particulier dans notre système électoral dans lequel les partis ne collaborent pas, la situation est différente. Cependant, avec un gouvernement majoritaire, comme c’est le cas en Ontario et en Colombie-Britannique — et cela a toujours été comme cela —, les gens vont s’habituer à dire : « C’est le moment où vont avoir lieu les prochaines élections ». Si le gouvernement décide de sa propre initiative, et non pas parce qu’il y est contraint par d’autres acteurs, de modifier cela, il va devoir en payer le prix sur le plan politique. C’est ce qui se passera, je l’espère, avec ce projet de loi. C’est une attente réaliste. Cela dépend en partie du gouvernement, de votre parti, qui devrait publiquement souligner l’importance de ce projet de loi, ne pas le considérer comme une simple modification technique, mais qui devrait dire : « Non, en adoptant ce projet de loi, nous avons vraiment renforcé la démocratie ». Et en essayant vraiment de diffuser largement dans la population la nouvelle de cette mesure. Cela est plus difficile à faire lorsque le gouvernement est minoritaire parce que les gens ne s’attendent pas vraiment à ce que le gouvernement reste au pouvoir jusqu’à la date fixée pour les prochaines élections.

**La vice-présidente :** Octobre 2009.

**M. Milner :** Dans un sens, avec un gouvernement minoritaire, il est difficile de susciter l’intérêt de la population pour ce genre de choses. Cela n’aurait pas tout à fait l’effet souhaité. Cependant, à long terme, si nous modifions notre système électoral, il pourra fonctionner même avec un gouvernement minoritaire. Il y aura une collaboration structurée entre deux partis ou plus qui vont s’entendre pour gouverner ensemble jusqu’à la date des prochaines élections.

C’est ce qui se passe dans à peu près tous les pays que j’ai décrits. Ils ont des élections à date fixe, ils forment des coalitions, grâce auxquelles un gouvernement minoritaire gouverne avec l’accord de petits partis. Il est très rare qu’ils procèdent à des élections anticipées, ou du moins, cela est relativement rare. Même avec un gouvernement minoritaire, si nous avions un système électoral différent, cela fonctionnerait. Je suis optimiste mais je ne pense tout de même pas que cela se produira au cours des prochaines années.

Il est vrai que cette loi aura un effet relativement limité si nous continuons à avoir des gouvernements minoritaires. Mais c’est la réalité. Cela ne veut pas dire que ce n’est pas une bonne idée; cela veut simplement dire que ce système doit fonctionner dans la réalité.

**Le sénateur Di Nino :** Vous admettez toutefois que le public s’attendrait normalement à ce que cette loi soit respectée.

**M. Milner :** Je l’espère. Je sais que ce n’est pas facile dans ce genre de situations, mais le gouvernement devrait faire tout son possible pour dire : « Nous allons essayer de gouverner jusqu’à cette date. Nous avons adopté ce projet de loi et nous nous engageons à essayer de gouverner, même si nous sommes en minorité. Nous ne ferons rien, si nous pouvons l’éviter, pour déclencher des élections avant cette date-là. » Le gouvernement serait-il cru, si l’on tient compte du passé et du contexte? Il faut

government, I hope that that majority government from that day forth says, “We will respect that, according to the law, the next election will take place on this date, and we will do everything we can to respect that.” I am hoping that will happen. Especially, as you say, if it is passed unanimously and with support of all the parties in the House, it is incumbent upon them to act upon their words when they pass the law.

**Senator Di Nino:** Another point about which there has been extensive discussion is the flexibility of the Chief Electoral Officer to change the date of the election if for some good reason he or she felt that the date fixed by law would be inappropriate or the elections could not be held — other than a disaster. That is contained in different laws. Do you feel that proposed section 56.2(1), gives enough flexibility and does foresee sufficiently so that there will be some instances in the future, and will that allow the Chief Electoral Officer in effect the flexibility that he or she needs to make the recommendation?

**Mr. Milner:** My impression is that it was written in such a way that it looked at the experience elsewhere and said, “This seems to work.” Many countries for many years have had fixed election dates under certain rules, and they work well. I believe that is how the date was chosen. I was not involved in it, so I cannot speak for the government, but my impression is they looked at that, and they looked at various contingencies and that seemed to work. I cannot look over their shoulder and say, “You have left out this contingency.”

**The Deputy Chairman:** If there are no further questions, I thank you very much, professor, for coming from Montreal and taking some time out of your busy day.

The committee adjourned.

aller dans cette direction. La prochaine fois que nous aurons un gouvernement majoritaire, j’espère que ce gouvernement dira : « Nous allons faire en sorte que, conformément à la loi, les prochaines élections aient lieu à cette date et nous ferons tout ce que nous pourrions pour la respecter ». J’espère que c’est ce qui se produira. En particulier, comme vous l’avez mentionné, si ce projet de loi est adopté à l’unanimité et avec l’appui de tous les partis de la Chambre; c’est à eux qu’il incombe de respecter leur parole puisqu’ils ont adopté ce projet de loi.

**Le sénateur Di Nino :** Il y a un autre point qui a fait l’objet de longues discussions, c’est celui de la possibilité qu’aurait le directeur général des élections de modifier la date des élections si, pour une raison ou une autre, il estimait que la date fixée par la loi était inappropriée ou s’il était impossible de tenir les élections — pour une autre raison qu’une catastrophe. Cela figure dans différentes lois. Pensez-vous que le paragraphe 56.2(1) est suffisamment souple et tient compte des situations qui pourraient se produire et est-ce que le directeur général des élections dispose de la latitude dont il a besoin pour présenter une recommandation?

**M. Milner :** Mon impression est que ce projet de loi a été rédigé en tenant compte de ce qui se fait ailleurs et que les rédacteurs se sont dits : « Cela semble fonctionner ». De nombreux pays tiennent leurs élections à date fixe depuis des années en respectant certaines règles, et cela fonctionne bien. Je pense que c’est ainsi que la date a été choisie. Je n’ai pas participé à ce travail; je ne peux donc pas parler au nom du gouvernement, mais mon impression est que les rédacteurs ont examiné cette question, envisagé diverses possibilités et qu’ils se sont dits que cela devrait fonctionner. Je ne suis pas dans une position qui me permette de leur reprocher de ne pas avoir tenu compte de certaines possibilités.

**La vice-présidente :** Il n’y a pas d’autres questions? Je vous remercie, monsieur, d’être venu de Montréal et de nous avoir accordé un peu de votre temps précieux.

La séance est levée.



*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

---

WITNESSES

**Wednesday, January 31, 2007**

*Elections Canada:*

Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer of Canada;  
Diane R. Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal  
Counsel;  
Rennie Molnar, Senior Director, Operations, Register and  
Geography.

**Thursday, February 1, 2007**

*Elections BC:*

Harry Neufeld, Chief Electoral Officer.

*As an individual:*

Henry Milner, Research Fellow, Canada Research Chair in  
Electoral Studies, Department of Political Science, University  
of Montreal.

TÉMOINS

**Le mercredi 31 janvier 2007**

*Élections Canada :*

Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections du Canada;  
Diane R. Davidson, sous-directrice générale des élections et  
première conseillère juridique;  
Rennie Molnar, directeur principal, Opérations, Registre et  
Géographie.

**Le jeudi 1<sup>er</sup> février 2007**

*Elections BC :*

Harry Neufeld, directeur général des élections.

*À titre personnel :*

Henry Milner, chercheur invité, Chaire de recherche du Canada en  
études électorales, Département de science politique, Université  
de Montréal.