



55 Elizabeth II
A.D. 2006
Canada

Journals of the Senate

Journaux du Sénat

1st Session, 39th Parliament

1^{re} session, 39^e législature

N^o 41

Thursday, October 26, 2006

Le jeudi 26 octobre 2006

1:30 p.m.

13 h 30

The Honourable NOËL A. KINSELLA, Speaker

L'honorable NOËL A. KINSELLA, Président

The Members convened were:

The Honourable Senators

Adams
 Andreychuk
 Angus
 Atkins
 Bacon
 Baker
 Banks
 Biron
 Bryden
 Callbeck
 Campbell
 Chaput
 Cochrane
 Comeau
 Cools
 Corbin
 Cordy
 Cowan
 Dallaire
 Dawson
 Day
 De Bané
 Downe
 Dyck
 Eggleton
 Eyton
 Fairbairn
 Fitzpatrick
 Fortier
 Fox

Les membres présents sont:

Les honorables sénateurs

Fraser
 Furey
 Goldstein
 Grafstein
 Harb
 Hays
 Hubley
 Jaffer
 Johnson
 Joyal
 Kinsella
 Lavigne
 LeBreton
 Losier-Cool
 Mahovlich
 Massicotte
 Meighen
 Merchant
 Milne
 Moore
 Munson
 Murray
 Nancy Ruth
 Nolin
 Oliver
 Pépin
 Peterson
 Phalen
 Poulin (Charette)
 Prud'homme
 Ringuette
 Rivest
 Robichaud
 Rompkey
 Segal
 Smith
 Stollery
 Stratton
 Tardif
 Tkachuk
 Trenholme Counsell
 Watt
 Zimmer

The Members in attendance to business were:

The Honourable Senators

Adams
 Andreychuk
 Angus
 Atkins
 Bacon
 Baker
 Banks
 Biron
 Bryden
 Callbeck
 Campbell
 Chaput
 Cochrane
 Comeau
 Cools
 Corbin
 Cordy
 Cowan
 Dallaire
 Dawson
 Day
 De Bané
 Downe
 Dyck
 Eggleton
 Eyton
 Fairbairn
 Fitzpatrick
 Fortier
 Fox
 Fraser
 Furey

Les membres participant aux travaux sont:

Les honorables sénateurs

*Gill
 Goldstein
 Grafstein
 Harb
 Hays
 Hubley
 Jaffer
 Johnson
 Joyal
 *Kenny
 Kinsella
 Lavigne
 LeBreton
 Losier-Cool
 Mahovlich
 Massicotte
 Meighen
 Merchant
 Milne
 Moore
 Munson
 Murray
 Nancy Ruth
 Nolin
 Oliver
 Pépin
 Peterson
 Phalen
 Poulin (Charette)
 Prud'homme
 Ringuette
 Rivest
 Robichaud
 Rompkey
 Segal
 *Sibbeston
 Smith
 Stollery
 Stratton
 Tardif
 Tkachuk
 Trenholme Counsell
 Watt
 Zimmer

PRAYERS

SENATORS' STATEMENTS

Some Honourable Senators made statements.

DAILY ROUTINE OF BUSINESS

PRESENTATION OF REPORTS FROM STANDING OR SPECIAL COMMITTEES

The Honourable Senator Hays, Chair of the Special Senate Committee on Senate Reform, tabled its first report (subject-matter of Bill S-4, An Act to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure)).—Sessional Paper No. 1/39-533S.

The Honourable Senator Hays moved, seconded by the Honourable Senator Fraser, that the report be placed on the Orders of the Day for consideration two days hence.

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

The Honourable Senator Hays, Chair of the Special Senate Committee on Senate Reform, presented its second report (*motion to amend the Constitution of Canada (western regional representation in the Senate), without amendment but with observations.*)

(The report is printed as Appendix "A" at pages 564-615.)

The Honourable Senator Hays moved, seconded by the Honourable Senator Fraser, that the report be placed on the Orders of the Day for consideration two days hence.

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

The Honourable Senator Bacon presented the following:

Thursday, October 26, 2006

The Standing Senate Committee on Transport and Communications has the honour to present its

FIFTH REPORT

Your Committee, to which was referred the document entitled "New Fees for Services Provided by Industry Canada Relating to Telecommunications and Radio Apparatus," has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, September 26, 2006, examined the proposed changes to existing user fees and, in accordance with section 5 of the *User Fees Act*, recommends that they be approved.

Your Committee notes that this is the first time that this process has been used since the adoption of the *User Fees Act*, and recognizes that it provides important improvements in transparency.

PRIÈRE

DÉCLARATIONS DE SÉNATEURS

Des honorables sénateurs font des déclarations.

AFFAIRES COURANTES

PRÉSENTATION DE RAPPORTS DE COMITÉS PERMANENTS OU SPÉCIAUX

L'honorable sénateur Hays, président du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat, dépose le premier rapport de ce Comité (teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs)).—Document parlementaire n° 1/39-533S.

L'honorable sénateur Hays propose, appuyé par l'honorable sénateur Fraser, que le rapport soit inscrit à l'ordre du jour pour étude dans deux jours.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Hays, président du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat, présente le deuxième rapport de ce Comité (*motion de modifier la Constitution du Canada (la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat), sans amendement, mais avec des observations.*)

(Le rapport est imprimé à titre d'Annexe « A » aux pages 564 à 615.)

L'honorable sénateur Hays propose, appuyé par l'honorable sénateur Fraser, que le rapport soit inscrit à l'ordre du jour pour étude dans deux jours.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Bacon présente ce qui suit :

Le jeudi 26 octobre 2006

Le Comité sénatorial permanent des transports et des communications a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été renvoyé le document : *Nouveau barème de droits pour des services associés aux appareils radio et aux appareils de télécommunications fournis par Industrie Canada* a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 26 septembre 2006, examiné les changements proposés au barème actuel des frais d'utilisation et, conformément à l'article 5 de la *Loi sur les frais d'utilisation*, en recommande l'adoption.

Votre Comité constate que c'est la première fois que l'on a recours à cette procédure depuis l'adoption de la *Loi sur les frais d'utilisation*, et il reconnaît que cela améliore considérablement la transparence.

Your Committee further notes that these proposals were reductions to existing user fees, resulting from improved efficiencies. It is hoped that future proposals will be in the same vein.

Respectfully submitted,

Votre Comité souligne également que le projet visait la réduction des frais d'utilisation en raison de l'accroissement de l'efficacité. Nous espérons que les recommandations à venir soient dans la même veine.

Respectueusement soumis,

La présidente,

LISE BACON

Chair

The Honourable Senator Bacon moved, seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C., that the report be placed on the Orders of the Day for consideration at the next sitting.

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

The Honourable Senator Eyton, Joint Chair of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations, tabled its third report (*Report No. 77 — Tabling of Statutory Instruments*).—Sessional Paper No. 1/39-534S.

The Honourable Senator Eyton moved, seconded by the Honourable Senator Nancy Ruth, that the report be placed on the Orders of the Day for consideration at the next sitting.

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

TABLING OF REPORTS FROM INTER-PARLIAMENTARY DELEGATIONS

The Honourable Senator Grafstein tabled the following:

Report of the Canadian Delegation of the Canada-United States Inter-Parliamentary Group, respecting its participation at the Southern Governors' Association 2006 Annual Meeting, held in New Orleans, Louisiana, from July 15 to 17, 2006.—Sessional Paper No. 1/39-535.

Report of the Canadian Delegation of the Canada-United States Inter-Parliamentary Group, respecting its participation at the Western Governors' Association 2006 Annual Meeting, held in Sedona, Arizona, from June 11 to 13, 2006.—Sessional Paper No. 1/39-536.

PRESENTATION OF PETITIONS

The Honourable Senator Peterson presented petitions:

Of Residents of the province of Saskatchewan concerning the CBC film entitled *Prairie Giant: the Tommy Douglas Story*.

ANSWERS TO WRITTEN QUESTIONS

Pursuant to rule 25(2), the Honourable Senator Comeau, tabled the following:

Reply to Question No. 2, dated April 4, 2006, appearing on the *Order Paper and Notice Paper* in the name of the Honourable Senator Downe, respecting Governor in Council appointments.—Sessional Paper No. 1/39-537S.

L'honorable sénateur Bacon propose, appuyée par l'honorable sénateur Robichaud, C.P., que le rapport soit inscrit à l'ordre du jour pour étude à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Eyton, coprésident du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, dépose le troisième rapport de ce Comité (*Rapport n° 77 — Dépôt de textes réglementaires*).—Document parlementaire n° 1/39-534S.

L'honorable sénateur Eyton propose, appuyé par l'honorable sénateur Nancy Ruth, que le rapport soit inscrit à l'ordre du jour pour étude à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

DÉPÔT DE RAPPORTS DE DÉLÉGATIONS INTERPARLEMENTAIRES

L'honorable sénateur Grafstein dépose sur le Bureau ce qui suit :

Rapport de la délégation canadienne du Groupe interparlementaire Canada-États-Unis concernant sa participation à la réunion annuelle 2006 de la « Southern Governors' Association », tenue à Nouvelle-Orléans (Louisiane), du 15 au 17 juillet 2006.—Document parlementaire n° 1/39-535.

Rapport de la délégation canadienne du Groupe interparlementaire Canada-États-Unis concernant sa participation à la réunion annuelle 2006 de la « Western Governors' Association », tenue à Sedona (Arizona), du 11 au 13 juin 2006.—Document parlementaire n° 1/39-536.

PRÉSENTATION DE PÉTITIONS

L'honorable sénateur Peterson présente des pétitions :

De Résidents de la province de Saskatchewan au sujet du film de la SRC intitulé *Prairie Giant : The Tommy Douglas Story*.

RÉPONSES AUX QUESTIONS ÉCRITES

Conformément à l'article 25(2) du Règlement, l'honorable sénateur Comeau dépose sur le Bureau ce qui suit :

Réponse à la question n° 2, en date du 4 avril 2006, inscrite au *Feuilleton et Feuilleton des Avis* au nom de l'honorable sénateur Downe, concernant les décrets de nomination.—Document parlementaire n° 1/39-537S.

SPEAKER'S RULING

Last Tuesday, during the time for Statements, Senator Stratton advised the Senate that he had decided not to proceed with his question of privilege that he had raised last Thursday, October 19.

Honourable Senators will recall that I had reserved my decision on Senator Fraser's point of order which touched on the adequacy of the notice in relation to the alleged breach of privilege claimed by Senator Stratton. This point of order remains outstanding. Senator Stratton's decision with respect to forsaking his intention to pursue the question of privilege does not eliminate my obligation to deal with this point of order.

Let me briefly summarize elements of the exchanges brought up last Thursday with respect to this point of order. Senator Fraser began by objecting that the notices given by Senator Stratton were inadequate because there was too little information about the substance of the privilege complaint. Based on this limited information, she maintained that no senator could know what the question of privilege was about. A number of Senators also contributed their views. For his part, Senator Comeau, while generally empathetic with Senator Fraser's position, explained that rule 43, as it is currently written, requires only that a senator give notice "without in any way having to provide the substance of the motion." The Senator stated that the rules do not require more than a simple notice. Senator Cools echoed some of the arguments of Senator Fraser. According to Senator Cools, notice ensures that senators are not caught or taken by total surprise. As she explained, the notice should contain enough information to allow senators to prepare themselves should they want to speak on the question of privilege. Senator Austin was also of the view that the "disclosure of a general nature" of the question of privilege is necessary. Finally, Senator Banks, without taking a specific position, pointed to an apparent conflict between rule 43(1) and rule 59(10). I wish to thank all Honourable Senators who participated in the exchanges on this point of order.

Since the time when the point of order was first raised, I have taken the opportunity to study the rules, read the authorities and examine recent practices to inform myself as best I can about how rule 43 should be understood and applied. The specific issue at hand is whether Senator Stratton's written and oral notices were sufficient to satisfy the requirements of Rule 43.

In assessing the meaning of notice, which is central to the determination of this point of order, it is essential to look to the purpose of the particular notice required. I feel it appropriate to consider not just rule 43, but other Senate rules as well as current practices that provide a better sense of what notice is meant to be and the purposes that it serves. Part VI of the *Rules of the Senate*, from rule 56 through 59, is all about notices. Not only do these rules identify the period of a notice, either one or two days when notice is required at all, but they also confirm that the content of the notice must be meaningful. For example, as rule 56(1) states: "when a Senator wishes to give notice of an inquiry or a substantive motion, the Senator shall reduce the notice to writing, sign it, read it during a sitting of the Senate ... and send it forthwith to the Clerk at the Table." Similarly, rule 56(2) requires that a Senator seeking to propose an inquiry shall "as part of the notice under this rule give notice that he will call the attention of the Senate to the matter to be inquired into." It is not adequate, as

DÉCISION DU PRÉSIDENT

Mardi dernier, à l'étape des déclarations de sénateurs, le sénateur Stratton a indiqué au Sénat qu'il n'avait pas l'intention de donner suite à la question de privilège qu'il avait soulevée jeudi dernier, le 19 octobre.

Les honorables sénateurs se souviendront que j'avais pris en délibéré le rappel au Règlement de madame le sénateur Fraser qui remettait en question le caractère adéquat de la prétendue atteinte au privilège évoquée par le sénateur Stratton. Il me reste à me prononcer sur ce rappel au Règlement. La décision du sénateur Stratton de ne pas donner suite à sa question de privilège n'élimine pas pour autant mon obligation de statuer sur ce rappel au Règlement.

Permettez-moi de résumer brièvement les éléments des échanges qui ont entouré, jeudi dernier, ce rappel au Règlement. Madame le sénateur Fraser a tout d'abord fait valoir que les avis donnés par le sénateur Stratton n'étaient pas corrects parce qu'ils ne renfermaient pas suffisamment d'information sur l'objet de la question de privilège. Elle estimait que, compte tenu de ce manque d'information, les sénateurs ne pouvaient savoir sur quoi portait la question de privilège. Un certain nombre de sénateurs ont aussi pris la parole sur ce rappel au Règlement. Disant comprendre en général le point de vue de madame le sénateur Fraser, le sénateur Comeau a expliqué que l'article 43, tel qu'il est actuellement libellé, demande seulement à un sénateur de donner un préavis sans avoir « à préciser l'objet de la motion ». Il a ajouté que, tel qu'il est actuellement libellé, le Règlement n'exige qu'un simple préavis. Madame le sénateur Cools a réitéré certains des arguments de madame le sénateur Fraser, expliquant que la raison d'être d'un avis est de faire en sorte que les sénateurs ne soient pas pris par surprise. Comme elle l'a précisé, l'avis doit contenir au moins assez d'information pour indiquer aux sénateurs qui voudraient intervenir dans le débat s'ils doivent s'y préparer. Le sénateur Austin a également reconnu la nécessité d'une « communication de nature générale » de la question de privilège. Enfin, le sénateur Banks, sans prendre une position précise, a évoqué une contradiction apparente entre les paragraphes 43(1) et 59(10) du Règlement. Je remercie tous les sénateurs qui ont participé aux échanges entourant ce rappel au Règlement.

Depuis le moment où ce rappel au Règlement a été fait, j'ai eu l'occasion de consulter le Règlement et les ouvrages de procédure et d'examiner les pratiques récentes pour me renseigner de mon mieux sur la façon d'interpréter et d'appliquer l'article 43 du Règlement. Ce qu'il faut déterminer, c'est si les avis que le sénateur Stratton a donnés oralement et par écrit satisfaisaient bel et bien aux exigences de l'article 43.

Dans l'évaluation de la signification de l'avis, qui est essentielle pour déterminer le bien-fondé de ce rappel au Règlement, il faut absolument examiner le but de l'avis requis. Je crois qu'il convient d'examiner non seulement l'article 43 du Règlement, mais aussi d'autres règles en vigueur au Sénat ainsi que les pratiques actuelles qui permettent de mieux savoir quelle est la raison d'être de l'avis et quel est le but qu'il doit servir. La Partie VI du *Règlement du Sénat*, de l'article 56 jusqu'à l'article 59, porte sur les avis. Ces articles non seulement identifient les délais applicables, soit un jour ou deux jours lorsqu'un avis est nécessaire, mais aussi confirment que l'avis doit avoir un sens. Par exemple, aux termes du paragraphe 56(1) du Règlement, « un sénateur qui veut donner un avis d'une interpellation ou d'une motion de fond doit mettre cet avis par écrit, le signer, en donner lecture [...] au cours d'une séance du Sénat, puis le transmettre immédiatement au greffier au bureau ». De même, aux termes du paragraphe 56(2) du Règlement, un sénateur qui

a notice, to state simply an intention to move a motion or to propose an inquiry. To suggest otherwise would seriously distort the meaning and intent of the notice. As an example, who would accept as adequate notice a Senator's declaration to move a motion without any indication of its content or to have a committee undertake a study without knowing what it was about? Notice must include some content indicating the subject being proposed for debate and decision.

The merit of this proposition is evident from any review of the authorities that are often used to guide the understanding of Senate procedures. Marleau-Montpetit's *House of Commons Procedure and Practice* at page 464, explains that the purpose of notice "is to provide Members and the House with some prior warning so that they are not called upon to consider a matter unexpectedly." Motions for which notice is routinely required usually seek to solicit a decision of the Senate, either to order something be done or to express a judgment on a particular matter. Such motions are always subject to debate and the notice is required in order to allow parliamentarians to inform themselves of this upcoming debate and to prepare themselves should they wish to participate in the debate. In a ruling of June 21, 1995, Speaker Molgat reiterated the explanation for notice:

The purpose of giving notice is to enable honourable senators to know what is coming so that they can have an opportunity to prepare. Why else would there be notice? They must have an opportunity to get themselves ready for the discussion. It is not meant to delay the work of the Senate. It is simply meant to bring order.

As to the specific notice requirements for a question of privilege, it must be stressed that the rules are somewhat different as to the process to be followed. As already noted, a senator seeking to raise a question of privilege must deliver a written notice to the Clerk's office three hours before a sitting in order to allow enough time to distribute it to all Senators. In addition, the Senator must provide oral notice during Senators' Statements. This double notice requirement reflects the importance to be accorded any claim to a question of privilege which a Senator wishes to expedite under rule 43. In addition, the requirements were deliberately imposed in order to allow reasonable preparation for consideration of the question of privilege to be raised the same day. This, in fact, is the exceptional aspect of the notice. The written notice alerts Senators of the possibility that a certain question of privilege may be brought to the attention of the Senate. The oral notice confirms that a Senator intends to pursue the matter at the conclusion of business under Orders of the Day. This is why I feel that the proper reading of the rule demands that the notice be sufficiently explanatory and comprehensive. In other words, the notice must clearly identify the matter that will be raised as a question of privilege.

I have reviewed past notices since the inception of rule 43 in 1991. In all cases that I have seen, Senators had provided an indication of the claimed question of privilege. In one case, the Senator did not adequately indicate the nature of the question of the privilege in the oral notice, but the written notice was clear enough about the complaint and no point of order was raised to challenge the oral notice. In another example, I have discovered a situation where the written notice was not followed by the oral

compte soulever un débat au moyen d'une interpellation « doit, dans l'avis déposé en conformité de la présente règle, signifier au Sénat le sujet de son interpellation ». Il ne convient pas, dans un avis, d'exprimer simplement l'intention de présenter une motion ou de faire une interpellation. Penser qu'il devrait en être autrement fausserait sérieusement le sens et l'intention de l'avis. Par exemple, qui considérerait comme un avis adéquat une déclaration faite par un sénateur en vue de présenter une motion sans que la teneur de cette motion soit indiquée ou une proposition demandant qu'un comité entreprenne une étude sans que le sujet de cette étude soit mentionné? L'avis doit indiquer le sujet envisagé aux fins du débat et de toute décision à prendre.

Le bien-fondé de cette proposition ressort clairement à l'examen des ouvrages qui sont souvent consultés pour permettre de mieux comprendre les procédures du Sénat. À la page 464 de l'ouvrage *La procédure et les usages de la Chambre des communes* de Marleau et Montpetit, il est écrit que le but de l'avis est de « prévenir les députés et la Chambre de manière à ce qu'ils ne soient pas appelés à se pencher sur une question à l'improviste ». Les motions pour lesquelles un avis est normalement nécessaire visent habituellement l'obtention d'une décision du Sénat pour qu'une chose soit faite ou qu'un jugement soit porté sur une question particulière. Ces motions font toujours l'objet d'un débat, et l'avis est requis pour permettre aux parlementaires de se renseigner en vue du débat à venir et de s'y préparer s'ils désirent intervenir. Dans une décision rendue le 21 juin 1995, le Président Molgat expliquait en ces termes la raison d'être de l'avis :

L'objet du préavis est de prévenir les sénateurs de ce qui va être étudié, de sorte qu'ils aient la possibilité de se préparer. Autrement, pourquoi faudrait-il un préavis? Les sénateurs doivent avoir l'occasion de se préparer pour le débat. L'objet n'est pas de retarder les travaux du Sénat, mais simplement de permettre qu'ils se déroulent de façon ordonnée.

Quant aux exigences précises d'avis dans le cas d'une question de privilège, il faut souligner que les règles sont légèrement différentes pour ce qui est de la marche à suivre. Le sénateur qui souhaite soulever une question de privilège doit en donner préavis par écrit au bureau du greffier trois heures avant le début de la séance afin que l'avis puisse être distribué à temps à tous les sénateurs. De plus, le sénateur doit présenter cet avis de vive voix durant les déclarations de sénateurs. Cette double exigence applicable à l'avis montre l'importance qui doit être accordée à toute prétention à une question de privilège qu'un sénateur désire présenter en vertu de l'article 43 du Règlement. Ces exigences ont été délibérément imposées pour permettre une préparation suffisante en vue de l'examen de la question de privilège le même jour. C'est ce qui, en fait, constitue l'aspect exceptionnel de l'avis. L'avis écrit prévient les sénateurs de la possibilité qu'une certaine question de privilège soit portée à l'attention du Sénat. L'avis donné oralement confirme qu'un sénateur a l'intention d'aborder la question à la fin des travaux de l'ordre du jour. C'est pourquoi j'estime que l'interprétation correcte du Règlement exige que l'avis soit suffisamment explicite et complet. Autrement dit, il doit clairement identifier l'objet de la question de privilège.

J'ai examiné divers avis présentés depuis l'entrée en vigueur de l'article 43 en 1991. Dans tous les cas dont j'ai pris connaissance, les sénateurs avaient donné une idée de la question de privilège envisagée. Une seule fois, le sénateur n'avait pas indiqué adéquatement, dans son avis oral, quelle était la nature de la question de privilège, mais l'avis écrit était suffisamment clair à propos du point en question et aucun rappel au Règlement n'a été fait pour contester l'avis donné oralement. J'ai également pris

notice, presumably because the Senator had decided to abandon the matter as a question of privilege. In all other cases reviewed thus far, both notices indicated the subject of the complaint giving rise to the question of privilege.

In this particular case, neither the written nor the oral notice provided by Senator Stratton dealt with the subject matter of the question of privilege. They simply stated that the Senator was going to raise a question involving “a contempt of Parliament” that “constitutes an affront to the privileges of every senator and of this place”. These notices were insufficient. Accordingly, the point of order raised by Senator Fraser is well founded and, therefore, it would not have been possible for Senator Stratton to proceed with his question of privilege under rule 43 based on the inadequate notice provided.

Before sitting down, I wish to deal with two other issues associated with this point of order. First, I want to refer to the attempt made by Senator Stratton to present his motion on the question of privilege at the close of last Thursday’s sitting. The Senator explained that he was doing this in accordance with rule 59(10) which allows for raising a question of privilege without notice. Senator Fraser immediately intervened to object to the proceeding and I then reminded the Senate of the fact that I had already reserved my decision and that it would be out of order to proceed with the alleged question of privilege at this time.

When Senator Fraser spoke in objection to what Senator Stratton attempted to do, she explained that rule 59(10) was probably designed to deal with circumstances arising in the course of an actual sitting. As she said “That is the only explanation I can find for the fact that rule 59(10) exists...” As part of my investigation, I looked at the work on the rule changes made in 1991. Before those changes were adopted, there was no mechanism to raise a question of privilege on notice. The old rule simply provided that:

When a matter or question directly concerning the privileges of the Senate, of any committee thereof, or of any Senator, has arisen, a motion calling upon the Senate to take action thereon may be moved without notice and, until decided, shall, unless the debate be adjourned, suspend the consideration of other motions and of the Orders of the Day.

Rule 59(10) is clearly linked to this old rule that has been completely displaced by current rule 43. What I suspect happened is that in making the consequential changes to the rules, this particular change was not properly adjusted, either to delete it entirely or to modify it to explain under what conditions a question of privilege could be raised without notice. I suspect that this is one of perhaps several rules that remain inconsistent with other rules or that are not easy to understand. It might be appropriate at some point to have the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament look into this matter and clean up any of the anomalies and inconsistencies still in our rules.

connaissance d’un autre cas où l’avis écrit n’avait pas été suivi de l’avis oral, probablement parce que le sénateur avait décidé de laisser tomber le point qu’il avait l’intention de présenter en tant que question de privilège. Dans tous les autres cas que j’ai examinés jusqu’à maintenant, les deux avis mentionnaient l’objet de la question de privilège.

Dans ce cas précis, ni l’avis écrit ni l’avis oral donnés par le sénateur Stratton ne mentionnaient l’objet de la question de privilège. Ils disaient simplement que le sénateur allait exposer au Sénat une situation qui constituait « un outrage au Parlement et un affront aux privilèges du Sénat et de tous les sénateurs ». Ces avis n’étaient pas suffisants. Par conséquent, le recours au Règlement fait par madame le sénateur Fraser est fondé et de ce fait, à cause des avis inadéquats qu’il a donnés, le sénateur Stratton n’aurait pas pu présenter sa question de privilège aux termes de l’article 43 du Règlement.

Avant de me rasseoir, je voudrais parler de deux autres points liés à ce rappel au Règlement. Tout d’abord, je voudrais parler de la tentative faite par le sénateur Stratton de présenter sa motion sur la question de privilège à la fin de la séance de jeudi dernier. Le sénateur a expliqué qu’il agissait ainsi en conformité avec le paragraphe 59(10) du Règlement qui permet de soulever une question de privilège sans qu’un préavis ait été présenté. Madame le sénateur Fraser a pris la parole immédiatement pour s’opposer à cette façon de faire, et j’ai alors rappelé au Sénat que j’avais déjà indiqué que je prenais la question en délibéré et qu’il serait contraire au Règlement de donner suite maintenant à la présumée question de privilège.

Lorsqu’elle est intervenue pour s’opposer à ce que le sénateur Stratton tentait de faire, madame le sénateur Fraser a fait valoir que le paragraphe 59(10) du Règlement avait probablement été conçu pour les cas où une question de privilège se présentait au cours d’un débat. « C’est la seule explication que j’ai pour justifier l’existence du paragraphe 59(10) du Règlement », a-t-elle dit. Dans le cadre des vérifications que j’ai effectuées, j’ai examiné les modifications apportées au Règlement en 1991. Avant l’adoption de ces modifications, aucun mécanisme n’était prévu pour la présentation d’une question de privilège relativement à un avis. L’ancienne disposition du Règlement se lisait simplement comme suit :

S’il se présente un cas ou une question qui touche directement les privilèges du Sénat, ou ceux d’un de ses comités ou d’un sénateur, il est permis de présenter, sans préavis, une motion réclamant l’intervention du Sénat en la matière; on devra alors différer l’étude d’autres motions et celle des articles de l’ordre du jour jusqu’à ce que cette question soit décidée, à moins que la suite de la discussion soit renvoyée à une séance ultérieure.

Le paragraphe 59(10) du Règlement découle clairement de cet ancien article qui a été complètement remplacé par l’article 43 actuellement en vigueur. Ce qui est arrivé, je crois, c’est que, lorsque les modifications corrélatives ont été apportées au Règlement, on n’a pas retouché cette disposition comme il aurait fallu le faire. Il aurait fallu la supprimer au complet ou la modifier pour préciser dans quelles circonstances une question de privilège peut être soulevée sans avoir fait l’objet d’un préavis. Il s’agit peut-être là de l’un des rares articles du Règlement qui n’ont pas été harmonisés avec les autres articles ou qui ne sont pas faciles à comprendre. Il pourrait être nécessaire, à un moment donné, de demander au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement d’examiner la question et d’éliminer les anomalies ou les incohérences qui subsistent dans le Règlement.

While the Rules Committee is looking at that problem, it might also look at the second issue that I want to mention. Last Thursday, just after Senator Stratton gave oral notice during Senators' Statements, Senator Fraser sought to challenge the notice on a point of order. I responded by explaining that it was not possible to raise a point of order at that time. When I made this statement, I was working under the impression that Senators' Statements are part of the daily Routine of Business and that, in accordance with rule 23(1), points of order or questions of privilege are prohibited until we come to Orders of the Day. This, I think, is a view which is widely accepted and which appears to be reinforced by some of the language of our rules and operating documents, including the Order Paper. As I was preparing this decision, however, I looked more closely at the *Rules of the Senate* and I have come to a different position. Contrary to what I had previously believed, Senators' Statements are not, in fact, part of the daily Routine of Business. This is evident from a careful reading of rule 23(6). The fifteen minutes allocated to Senators' Statements are not part of the thirty minutes allowed for the Routine of Business which begins with the Tabling of Documents and continues through Presenting Petitions which is called immediately prior to Question Period. My revised understanding as to the proper boundaries of the Routine of Business has been supported by a previous Speaker's ruling made December 11, 1997. Nonetheless, I feel that some of the Rules could be more clearly written and perhaps the Rules Committee might undertake to do this so as to reduce some of the confusion and misunderstanding that sometimes occurs. In this respect, I share some of the sentiments that were expressed by Senator Comeau and Senator Cools during the exchanges on this point of order last Thursday.

ORDERS OF THE DAY

GOVERNMENT BUSINESS

BILLS

Orders No. 1 and 2 were called and postponed until the next sitting.

REPORTS OF COMMITTEES

Order No. 1 was called and postponed until the next sitting.

OTHER BUSINESS

SENATE PUBLIC BILLS

Orders No. 1 to 9 were called and postponed until the next sitting.

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator St. Germain, P.C., seconded by the Honourable Senator Segal, for the second reading of Bill S-216, An Act providing for the Crown's recognition of self-governing First Nations of Canada.

After debate,

The Honourable Senator Fraser, for the Honourable Senator Austin, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Milne, that further debate on the motion be adjourned until the next sitting.

Lorsque le Comité du Règlement examinera cette question, il pourrait en profiter pour examiner également le second point dont je voulais parler. Jeudi dernier, juste après que le sénateur Stratton eut donné son avis de vive voix à l'étape des déclarations de sénateurs, madame le sénateur Fraser a voulu invoquer le Règlement pour contester cet avis. J'ai alors répondu qu'il n'était pas possible d'invoquer le Règlement à ce moment-ci de la séance. J'ai fait cette déclaration parce que je croyais que les déclarations de sénateurs font partie des affaires courantes et que, conformément au paragraphe 23(1) du *Règlement du Sénat*, les rappels au Règlement ou les questions de privilège ne sont admissibles qu'au moment de l'appel de l'ordre du jour. C'est, je pense, un point de vue largement accepté qui semble étayé par bon nombre de nos règles et documents de travail, dont le *Feuilleton*. Or, alors que je préparais cette décision, j'ai examiné de plus près le *Règlement du Sénat* et je me suis ravisé. Contrairement à ce que je croyais, les déclarations de sénateurs ne font pas partie des affaires courantes. C'est ce qui ressort d'une lecture attentive du paragraphe 23(6) du *Règlement du Sénat*. Les quinze minutes prévues pour les déclarations de sénateurs ne font pas partie des trente minutes prévues pour les affaires courantes, qui commencent par le dépôt des documents, se poursuivent jusqu'à la présentation de pétitions et sont suivies de la période des questions. Maintenant, je sais où commencent et finissent exactement les affaires courantes, et l'interprétation que j'en ai est appuyée par une décision rendue par la présidence le 11 décembre 1997. J'estime néanmoins que certaines dispositions du Règlement pourraient être formulées plus clairement et que le Comité du Règlement pourrait les clarifier, ce qui réduirait la confusion et les malentendus qui surviennent parfois. À cet égard, je partage certains des sentiments que le sénateur Comeau et madame le sénateur Cools ont exprimés jeudi dernier lors du débat sur ce rappel au Règlement.

ORDRE DU JOUR

AFFAIRES DU GOUVERNEMENT

PROJETS DE LOI

Les articles n^{os} 1 et 2 sont appelés et différés à la prochaine séance.

RAPPORTS DE COMITÉS

L'article n^o 1 est appelé et différé à la prochaine séance.

AUTRES AFFAIRES

PROJETS DE LOI D'INTÉRÊT PUBLIC DU SÉNAT

Les articles n^{os} 1 à 9 sont appelés et différés à la prochaine séance.

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur St. Germain, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Segal, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-216, Loi prévoyant la reconnaissance par la Couronne de l'autonomie gouvernementale des premières nations du Canada.

Après débat,

L'honorable sénateur Fraser, au nom de l'honorable sénateur Austin, C.P., propose, appuyée par l'honorable sénateur Milne, que la suite du débat sur la motion soit ajournée à la prochaine séance.

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

Orders No. 11 and 12 were called and postponed until the next sitting.

PRIVATE BILLS

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Di Nino, seconded by the Honourable Senator Cochrane, for the second reading of Bill S-1001, An Act respecting Scouts Canada.

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

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Banks, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

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

REPORTS OF COMMITTEES

Orders No. 1 to 7 were called and postponed until the next sitting.

OTHER

Orders No. 14, 17 (inquiries), 101 (motion), 9 and 7 (inquiries) were called and postponed until the next sitting.

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Segal, seconded by the Honourable Senator Di Nino:

That the Senate calls upon the Government of Canada:

- (a) to cause the bringing into force of section 80 of the *Public Safety Act, 2002*, Chapter 15 of the Statutes of Canada 2004, assented to on May 6, 2004, which amends the *National Defence Act* by adding a new Part VII dealing with the reinstatement in civil employment of officers and non-commissioned members of the reserve force;
- (b) to consult with the provincial governments as provided in paragraph 285.13(a) of the new Part VII with respect the implementation of that Part; and
- (c) to take appropriate measures in order for the provisions under the new Part VII to apply to all reservists who voluntarily participate in a military exercise or an overseas operation, and not to limit the provisions to those reservists who are called out on service in respect of an emergency.

After debate,
The Honourable Senator Fraser moved, seconded by the Honourable Senator Fox, P.C., that further debate on the motion be adjourned until the next sitting.

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

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Les articles n^{os} 11 et 12 sont appelés et différés à la prochaine séance.

PROJETS DE LOI D'INTÉRÊT PRIVÉ

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Di Nino, appuyée par l'honorable sénateur Cochrane, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-1001, Loi concernant Scouts Canada.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Banks, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

RAPPORTS DE COMITÉS

Les articles n^{os} 1 à 7 sont appelés et différés à la prochaine séance.

AUTRES

Les articles n^{os} 14, 17 (interpellations), 101 (motion), 9 et 7 (interpellations) sont appelés et différés à la prochaine séance.

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Segal, appuyée par l'honorable sénateur Di Nino,

Que le Sénat exhorte le gouvernement du Canada :

- a) à faire entrer en vigueur l'article 80 de la *Loi de 2002 sur la sécurité publique*, chapitre 15 des Lois du Canada de 2004, sanctionnée le 6 mai 2004, qui modifie la *Loi sur la défense nationale* par l'ajout d'une nouvelle partie VII traitant de la réintégration dans les emplois civils des officiers et des militaires du rang de la force de réserve;
- b) à consulter les gouvernements provinciaux tel que prévu à l'alinéa 285.13a) de la nouvelle partie VII au sujet de l'application de cette partie;
- c) à prendre les mesures nécessaires pour que les dispositions de la nouvelle partie VII s'appliquent à tous les réservistes qui participent volontairement à un exercice militaire ou à une opération outre-mer, et non seulement aux réservistes qui sont appelés en service en cas d'urgence.

Après débat,
L'honorable sénateur Fraser propose, appuyée par l'honorable sénateur Fox, C.P., que la suite du débat sur la motion soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*With leave,
The Senate reverted to Notices of Motions.*

With leave of the Senate,
The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Stratton:

That the Standing Senate Committee on Human Rights have the power to sit on Monday, October 30, 2006, even though the Senate may then be sitting, and that Rule 95(4) be suspended in relation thereto.

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

ORDERS OF THE DAY

OTHER BUSINESS

OTHER

Orders No. 15, 3, 5, 6, 8 (inquiries), 5, 10 (motions) and 11 (inquiry) were called and postponed until the next sitting.

*With leave,
The Senate reverted to Government Notices of Motions.*

With leave of the Senate,
The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Tkachuk:

That when the Senate adjourns today, it do stand adjourned until Monday, October 30, 2006, at 6 p.m. and that rule 13(1) be suspended in relation thereto.

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

With leave of the Senate,
The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Stratton:

That the Senate do now adjourn during pleasure to reassemble at the call of the chair with a fifteen minute bell.

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

(Accordingly, at 3:37 p.m. the sitting was adjourned during pleasure.)

*Avec permission,
Le Sénat revient aux Avis de motions.*

Avec la permission du Sénat,
L'honorable sénateur Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Stratton,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à siéger le lundi 30 octobre 2006, même si le Sénat siège à ce moment là, et que l'application de l'article 95(4) du Règlement soit suspendue à cet égard.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

ORDRE DU JOUR

AUTRES AFFAIRES

AUTRES

Les articles n^{os} 15, 3, 5, 6, 8 (interpellations), 5, 10 (motions) et 11 (interpellation) sont appelés et différés à la prochaine séance.

*Avec permission,
Le Sénat revient aux Avis de motions du gouvernement.*

Avec la permission du Sénat,
L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Tkachuk,

Que, lorsque le Sénat s'ajournera aujourd'hui, il demeure ajourné jusqu'au lundi 30 octobre 2006, à 18 heures et que l'application de l'article 13(1) du Règlement soit suspendue à cet égard.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Avec la permission du Sénat,
L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Stratton,

Que le Sénat s'ajourne à loisir et reprenne ses travaux à l'appel de la présidence et la sonnerie retentira pendant quinze minutes.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

(En conséquence, à 15 h 37 le Sénat s'ajourne à loisir.)

At 8:32 p.m. the sitting resumed.

*With leave,
The Senate reverted to **Presentation of Reports From Standing or Special Committees.***

The Honourable Senator Stratton, for the Honourable Senator Oliver, Chair of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, presented its fourth report (Bill C-2, An Act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, with amendments and observations).

(The report is printed as Appendix "B" at pages 616-666 .)

The Honourable Senator Stratton moved, seconded by the Honourable Senator Nolin, that the report be placed on the Orders of the Day for consideration at the next sitting.

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

Ordered, That the observations of the fourth report of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be printed as an Appendix to the *Debates of the Senate* of this day.

REPORTS DEPOSITED WITH THE CLERK OF THE SENATE PURSUANT TO RULE 28(2):

Report of the Nisga'a Final Agreement: Implementation Report for 2004-2005.—Sessional Paper No. 1/39-532.

ADJOURNMENT

The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Oliver:

That the Senate do now adjourn.

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

(Accordingly, at 8:35 p.m. the Senate was continued until Monday, October 30, 2006 at 6:00 p.m.)

Changes in Membership of Committees Pursuant to Rule 85(4)

Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry

The name of the Honourable Senator Mercer substituted for that of the Honourable Senator Downe (*October 25*).

Special Senate Committee on Senate Reform

The name of the Honourable Senator Dawson substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*October 25*).

Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology

The name of the Honourable Senator Carstairs substituted for that of the Honourable Senator Cowan (*October 25*).

À 20 h 32, la séance reprend.

*Avec permission,
Le Sénat revient à la **Présentation de rapports de comités permanents ou spéciaux.***

L'honorable sénateur Stratton, au nom de l'honorable sénateur Oliver, président du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, présente le quatrième rapport de ce Comité (projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, avec des amendements et des observations).

(Le rapport est imprimé à titre d'Annexe « B » aux pages 616 à 666.)

L'honorable sénateur Stratton propose, appuyé par l'honorable sénateur Nolin, que le rapport soit inscrit à l'ordre du jour pour étude à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Ordonné : Que les observations au quatrième rapport du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soient imprimées sous forme d'annexe des *Débats du Sénat* de ce jour.

RAPPORTS DÉPOSÉS AUPRÈS DU GREFFIER DU SÉNAT CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 28(2) DU RÈGLEMENT

Rapport sur l'Accord définitif Nisga'a : rapport de mise en oeuvre pour 2004-2005.—Doc. parl. no 1/39-532.

AJOURNEMENT

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Oliver,

Que le Sénat s'ajourne maintenant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

(En conséquence, à 20 h 35 le Sénat s'ajourne jusqu'au lundi 30 octobre 2006, à 18 heures.)

Modifications de la composition des comités conformément à l'article 85(4) du Règlement

Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts

Le nom de l'honorable sénateur Mercer substitué à celui de l'honorable sénateur Downe (*25 octobre*).

Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat

Le nom de l'honorable sénateur Dawson substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*25 octobre*).

Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie

Le nom de l'honorable sénateur Carstairs substitué à celui de l'honorable sénateur Cowan (*25 octobre*).

APPENDIX "A"
(see p. 555)

Thursday, October 26, 2006

The Special Senate Committee on Senate Reform has the honour to present its

SECOND REPORT

Your Committee, to which was referred the motion to amend the Constitution of Canada (western regional representation in the Senate), has in obedience to the Order of Reference of Wednesday, June 28, 2006, examined the said motion and now reports the same without amendment.

Attached as an appendix to this report are the observations of your Committee on the motion to amend the Constitution of Canada.

Respectfully submitted,

ANNEXE « A »
(voir p. 555)

Le jeudi 26 octobre 2006

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été renvoyé la motion de modifier la Constitution du Canada (la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat), conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 28 juin 2006, a examiné ladite motion et en fait maintenant rapport sans amendement.

Ont été jointes en annexe au présent rapport les observations de votre Comité sur la motion de modifier la Constitution du Canada.

Respectueusement soumis,

Le président,

DAN HAYS

Chair

THE SENATE



CANADA

LE SÉNAT

Special Senate Committee on Senate Reform

Report on

**The motion to amend the Constitution of Canada
(western regional representation in the Senate)**

Chair

The Honourable Daniel Hays

Deputy Chair

The Honourable W. David Angus

October 2006

Special Senate Committee on Senate Reform

Report on

**The motion to amend the Constitution of Canada
(western regional representation in the Senate)**

Ce document est disponible en français.

* * *

This report and the Committee's proceedings are available online at
www.senate-senat.ca/senref.asp

39th Parliament, 1st Session

TABLE OF CONTENTS

ORDERS OF REFERENCE.....	ii
MEMBERSHIP.....	v
INTRODUCTION.....	1
BACKGROUND.....	2
WHAT THE COMMITTEE HEARD.....	5
Increased Seats for the West.....	6
British Columbia: A Region?.....	8
Next Steps and Related Issues.....	9
OBSERVATIONS AND CONCLUSIONS.....	10
The Proposed Distribution of Seats.....	10
Two Regions: British Columbia and the Prairie Provinces.....	12
Contributing to Progress.....	13
Other Matters.....	14
Conclusion.....	15
APPENDIX A – WITNESSES (in order of appearance).....	A-1

NOTE: In this report, the testimony received by witnesses printed in the *Proceedings of the Special Senate Committee on Senate Reform* will be hereinafter referred to only by issue number and page number within the text, e.g. (1:89).

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, June 21, 2006:

The Honourable Senator Fraser moved, seconded by the Honourable Senator Cook:

That a Special Senate Committee be appointed to undertake a comprehensive review of the Senate Reform or any other related matter referred to it by the Senate;

That, notwithstanding rule 85(1)(b), the Special Committee comprise ten members namely the Honourable Senators Adams, Austin, P.C., Bacon, Baker, P.C., Banks, Biron, Andreychuk, Angus, Carney, P.C. and Murray, P.C., and that four members constitute a quorum;

That, pursuant to Rule 95(3)(a), the Committee be authorized to meet during periods that the Senate stands adjourned for a period exceeding one week;

That the Committee have power to send for persons, papers and records, to examine witnesses, to report from time to time and to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee;

That the Committee have power to engage the services of such counsel and technical, clerical, and other personnel as may be necessary for the purpose of its examination and consideration of such bills and subject-matters of bills as are referred to it;

That the Committee be authorized to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

That the Committee submit its final report no later than September 28, 2006.

After debate,

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

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, September 27, 2006:

The Honourable Senator Hays moved, seconded by the Honourable Senator Fraser:

That, notwithstanding the Order of the Senate adopted on Wednesday, June 21, 2006, the date for the Special Senate Committee on Senate Reform to submit its final report be extended from September 28, 2006 to October 26, 2006.

After debate,

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

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, June 28, 2006:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Murray, P.C., seconded by the Honourable Senator Austin, P.C.:

That

Whereas an amendment to the Constitution of Canada may be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada where so authorized by resolutions of the Senate and House of Commons and of the legislative assemblies of the provinces as provided for in section 38 of the Constitution Act, 1982;

And whereas it is desirable to amend the Constitution of Canada to provide for a better balance of western regional representation in the Senate;

And whereas it is desirable that the 24 seats in the Senate currently representing the division of the western provinces be distributed among the prairie provinces of Manitoba, Saskatchewan, and Alberta, and that British Columbia be made a separate division represented by 12 Senators;

Now, therefore, the Senate resolves that an amendment to the Constitution of Canada be authorized to be made by proclamation issued by Her Excellency the Governor General under the Great Seal of Canada in accordance with the schedule hereto.

SCHEDULE

AMENDMENT TO THE CONSTITUTION OF CANADA

1. Sections 21 and 22 of the Constitution Act, 1867 are replaced by the following:

"21. The Senate shall, subject to the Provisions of this Act, consist of One hundred and seventeen Members, who shall be styled Senators.

22. In relation to the Constitution of the Senate, Canada shall be deemed to consist of Five Divisions:

1. Ontario;
2. Quebec;
3. The Maritime Provinces, Nova Scotia and New Brunswick, and Prince Edward Island;
4. The Prairie Provinces of Manitoba, Saskatchewan, and Alberta;
5. British Columbia;

which Five Divisions shall (subject to the Provisions of this Act) be represented in the Senate as follows: Ontario by Twenty-four Senators; Quebec by Twenty-four Senators; the Maritime Provinces and Prince Edward Island by Twenty-four Senators, Ten thereof representing Nova Scotia, Ten thereof representing New Brunswick, and Four thereof representing Prince Edward Island; the Prairie Provinces by Twenty-four Senators, Seven thereof representing Manitoba, Seven thereof representing Saskatchewan, and Ten thereof representing Alberta; British Columbia by Twelve Senators; Newfoundland and Labrador shall be entitled to be represented in the Senate by Six Senators; Yukon, the Northwest Territories and Nunavut shall be entitled to be represented in the Senate by One Senator each.

In the Case of Quebec, each of the Twenty-four Senators representing that Province shall be appointed for One of the Twenty-four Electoral Divisions of Lower Canada specified in Schedule A. to Chapter One of the Consolidated Statutes of Canada."

2. Sections 26 to 28 of the Act are replaced by the following:

"26. If at any Time on the Recommendation of the Governor General the Queen thinks fit to direct that Five or Ten Members be added to the Senate, the Governor General may by Summons to Five or Ten qualified

Persons (as the Case may be), representing equally the Five Divisions of Canada, add to the Senate accordingly.

27. In case of such Addition being at any Time made, the Governor General shall not summon any Person to the Senate, except on a further like Direction by the Queen on the like Recommendation, to represent one of the Five Divisions until such Division is represented by Twenty-four Senators or, in the case of British Columbia, Twelve Senators, and no more.

28. The Number of Senators shall not at any Time exceed One hundred and twenty-seven."

CITATION

3. This Amendment may be cited as the Constitution Amendment, [year of proclamation] (western provincial representation in the Senate).

After debate,

The Honourable Senator Murray, P.C. moved, seconded by the Honourable Senator Austin, P.C., that the question be referred to the Special Senate Committee on Senate Reform.

After debate,

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

Paul C. Bélisle
Clerk of the Senate

MEMBERSHIP

Special Senate Committee on Senate Reform

The Honourable Daniel Hays, Chair

The Honourable W. David Angus, Deputy Chair

The Honourable Senators:

Jack Austin, P.C.

Maria Chaput

Gerald J. Comeau

Dennis Dawson

Elizabeth Hubley

Jim Munson

Lowell Murray, P.C.

Hugh Segal

David Tkachuk

Charlie Watt

Note: Senators Marjory LeBreton, P.C. (or Gerald J. Comeau) and Daniel Hays (or Joan Fraser) are members *ex officio*.

Other Senators who participated in the work of the Committee :

The Honourable Senators: Downe, Fairbairn, P.C., Fraser, Harb, LeBreton, P.C., Losier-Cool, Prud'homme, P.C. and Tardif

Original Members agreed to by Motion of the Senate :

The Honourable Senators: Adams, Austin, P.C., Bacon, Baker, P.C., Banks, Biron, Andreychuk, Angus, Carney, P.C. and Murray, P.C.

INTRODUCTION

On June 21, 2006, the Senate established the Special Senate Committee on Senate Reform. The motion proposing the Committee was moved by Senator Joan Fraser and seconded by Senator Joan Cook, and provided that the Committee submit its final report no later than September 28, 2006. On September 27, 2006, the Senate agreed to extend the reporting date to October 26, 2006.

The motion establishing the Committee provided that it "...undertake a comprehensive review of Senate reform, or any other matter referred to the Committee by the Senate." Two specific matters were subsequently referred, and have provided the focus for the work reflected in this report. They are:

- The subject-matter of Bill S-4, An Act to amend the Constitution Act, 1867. The bill would require new senators to be appointed for eight year terms (the retirement age of 75 would continue to apply to existing senators). The bill was introduced by the Government in the Senate on May 30, 2006 and referred to this Committee on June 28.
- A motion of Senator Murray, seconded by Senator Austin, that the *Constitution Act, 1867* be amended to recognize British Columbia and the Prairie provinces as regions to be separately represented in the Senate. The number of seats representing each province would be as follows: British Columbia – 12 (from 6), Alberta – 10 (from 6), Saskatchewan – 7 (from 6), and Manitoba – 7 (from 6), for a new total of 117 senators (from 105). The motion was moved on June 27, 2006 and referred to this Committee on June 28.

Bill S-4 and the Murray/Austin motion deal with unrelated characteristics of the Senate, and are therefore being treated in separate reports. This report provides findings and conclusions that senators may wish to take into account in their deliberations on the Murray/Austin motion.

In order to make the most efficient use of the expert witnesses who have appeared before the Committee, hearings addressed both sets of issues simultaneously. These hearings focussed on the issues raised by Bill S-4 and the Murray/Austin motion, rather than revisiting the much broader range of Senate reform and related constitutional issues that have been considered, in some cases repeatedly, over the years. This report, like the discussions we had with our witnesses, does not seek to revisit the multiple issues that have been explored in previous parliamentary studies of Senate reform. Rather, this earlier work is used as a point of departure for focussed attention to the issues raised in the Murray/Austin motion, along with a limited number of issues directly related to them.

Members of the Committee would like to express their thanks to Prime Minister Stephen Harper, government officials and other expert witnesses who appeared before the Committee during hearings held in the week of September 4, 2006, and the week of September 18 (for a complete list of witnesses, see Appendix A). We also thank those who submitted written briefs for our consideration. The briefs and advice received by the

Committee have been immensely helpful to members, as will be evident throughout this report.

BACKGROUND

The June 27 motion proposes that the *Constitution Act, 1867* be amended to recognize British Columbia and the Prairie provinces as regions to be separately represented in the Senate. The Senate would thus represent five regions, as well as the three territories. The motion also proposes that 12 seats be added to the Senate, and that they be distributed among British Columbia and the Prairie Provinces. Finally, the motion proposes that s. 26 of the *Constitution Act, 1867*, which provides for the appointment of 4 or 8 additional senators representing the existing regions, be amended to reflect the five region model, and provide for the appointment of 5 or 10 additional senators.

The proposed number and distribution of seats (compared with existing population percentages and seats) is outlined on the following table:

**The Distribution of Canada's Population, Existing Senate Seats,
and Proposed Senate Seats**

	Percent of Population	Current Seats	Percent of Seats	Proposed Change	Proposal	Percent of Seats
B.C.	13.2	6	5.7%	+6	12	10.3%
Alberta	10.1	6	5.7%	+4	10	8.5%
Sask.	3.1	6	5.7%	+1	7	6%
Man.	3.6	6	5.7%	+1	7	6%
Ontario	38.9	24	22.8%	No change	24	20.5%
Quebec	23.5	24	22.8%	No change	24	20.5%
N.B.	2.3	10	9.5%	No change	10	8.5%
N.S.	2.9	10	9.5%	No change	10	8.5%
Nfld. & Labrador	1.6	6	5.7%	No change	6	5.1%
P.E.I.	0.4	4	3.8%	No change	4	3.4%
Nunavut	0.1	1	0.95%	No change	1	0.85%
N.W.T.	0.1	1	0.95%	No change	1	0.85%
Yukon	0.1	1	0.95%	No change	1	0.85%
TOTAL	100	105	100	+12	117	100

The motion recognizes that changes to the number of Senate seats representing a province would require a constitutional amendment ratified according to the requirements of Section 38 of the *Constitution Act, 1982*. This amending procedure requires ratification by the Senate, the House of Commons and the legislative assemblies of at

least two-thirds of the provinces having at least fifty percent of the population of all the provinces (the “7/50” rule).

The number and distribution of Senate seats have been altered, from time to time, since 1867.¹ Most of these changes increased the size of the Senate as new provinces were added to the federation, starting with 2 senators for Manitoba in 1870, 3 senators for British Columbia in 1871, and 4 senators for Prince Edward Island in 1873. In 1887, the territory then known as the Northwest Territories was given 2 seats in the Senate and, in 1905, the newly-created provinces of Alberta and Saskatchewan were given 4 seats each.

Changes in the number of seats assigned to provinces already represented also occurred, in some cases reflecting the addition of new provinces. In 1873, the addition of Prince Edward Island triggered reductions in the number of seats for Nova Scotia and New Brunswick from 12 to 10, as provided in s. 147 of *Constitution Act, 1867*. Following the decennial censuses of 1881 and 1891, the number of seats given to Manitoba was increased, and in 1903 (just before most of the population of what was then the Northwest Territories became residents of Alberta or Saskatchewan), the territorial seats were increased to 4. By 1905, changes reflecting the creation of new provinces, along with changes responding to population growth, had increased the size of the Senate from its original 72 seats to 87 seats.

In 1915 the most significant change (either before or since) occurred: the *Constitution Act, 1915* created a fourth division – the West – with 24 seats, bringing the total to 96. Upon entry into the federation in 1949, Newfoundland and Labrador was assigned 6 seats. Most recently, 2 seats were added for the Northwest Territories and the Yukon in 1975, along with a seat for the newly-created territory of Nunavut in 1999.

The need for increases in the proportion of seats assigned to the Western provinces has been a consistent theme in parliamentary and royal commission Senate reform proposals since the 1970’s. Major proposals since 1984 have all proposed substantial increases in Western representation. The following table reviews the distributions proposed by parliamentary committees and royal commissions over this period.

¹ See Parliament of Canada website, Senate representation – provinces and territories (http://www.parl.gc.ca/common/AboutParl_index.asp?Language=E#S).

Parliamentary Committee and Royal Commission Proposals: 1972-1992

	Molgat-McGuigan 1972	Pepin-Robarts 1979	Lamontagne 1980	Molgat-Cosgrove 1984	Macdonald Commission 1985	Alberta Committee 1982	Beaudoin-Dobbie 1992
B.C.	12	8	12	12	12	6	18 / 12
Alberta	12	6	12	12	12	6	18 / 12
Sask.	12	4	10	12	12	6	12 / 8
Man.	12	4	10	12	12	6	12 / 8
Ontario	24	12	24	24	24	6	30 / 20
Quebec	24	12	24	24	24	6	30 / 20
N.S.	10	4	10	12	12	6	10 / 8
N.B.	10	4	10	12	12	6	10 / 8
Nfld.	6	4	8	12	12	6	7 / 6
P.E.I.	4	2	8	6	6	6	4 / 4
N.W.T.	2	0	1	4	4	2	2 / 2
Yukon	2	0	1	2	2	2	1 / 1
TOTAL	130	60	126	144	144	64	154 / 109
Total Western	48	22	44	48	48	24	60 / 40
Percent Western	37%	37%	35%	33%	33%	38%	39% / 37%

Although these proposals were made at different times, they all responded to the same long-term reality. Populations in the West, notably British Columbia and Alberta, have grown at well above that national average rate for most of the period since World War II, reflecting economic expansion in these provinces, and high levels of immigration. Today, just over 30% of Canada's population lives in the Western provinces, while the number of senators representing these provinces remains fixed at 24; or 22.8% of senators.

As concerns about the adequacy of Western representation in the Senate emerged, British Columbia also began to voice a related, but more specific, concern. Since at least 1971, British Columbia has called for constitutional recognition as a region (the modern term for the "divisions" for which the Constitution Act, 1867 provides representation in the Senate). In 1978, British Columbia released constitutional proposals that provided a relatively extensive argument for this position. The proposal argued that the four divisions represented in the Senate since 1915 had come to be seriously out of step with reality, which was that Canada had evolved into a country composed of five distinct regions, the fifth being British Columbia. "Region" was understood as an area consisting of one or more provinces that possesses unique concerns that require articulation at the

federal level, as well as a population base large enough to warrant separate representation.

Describing British Columbia as “Canada’s Pacific region,” the proposal claimed that there had long existed a unique pacific economy, characterized by growing size and significance in Canada, and a distinctive geography, economic base, trade patterns, and unusually wide cyclical swings between high and low rates of unemployment. The proposal also outlined a range of distinctive demographic and cultural characteristics, noting a relatively high proportion of Asian immigrants, an unusually strong organized labour movement, a unique “frontier” political culture, and social support programs adapted to the needs of the economy and population. As a result, British Columbia possessed distinctive public policy needs, reflecting the importance of maritime issues (boundaries, the fishery), international trade, transportation and natural resources. It was portrayed as a unique and rapidly growing region, whose circumstances required effective representation at the national level.

On November 29, 1995, legislation was tabled in the House requiring that a constitutional amendment subject to the s. 38 (“7/50”) amending procedure obtain the support of all regions before a federal minister could propose its ratification in the House of Commons. Bill C-110, an Act Respecting Constitutional Amendments, reflected a four-region model, but was amended by the government at Report Stage debate to recognize British Columbia as a separate region. The arguments brought forward at that time are broadly reflective of earlier claims. According to Minister Rock, who was the sponsor of the bill, the change responded “...to the need for realistic reflection of British Columbia's status as a specific region of Canada. British Columbia is one of the most rapidly growing provinces with 12 per cent of the country's population and almost 42 per cent of the population of the western provinces. ...Beyond this the province's economy and its position on the Pacific make it different from the provinces in the prairies. ...The government has concluded that the arguments favouring recognition of British Columbia, its size, its population, its contribution to the Canadian economy and its Pacific positioning, were compelling.”(*House of Commons Debates*, Dec. 11, 1995)

It is noteworthy that the requirements of this Act need not apply to ratification of the proposal contained in the Murray/Austin motion even though, as noted above, it will require ratification according to the procedure in s. 38 of the *Constitution Act, 1982*. If the Senate adopts the resolution proposed in the motion, a resolution to amend the Constitution will have been placed before the federal and provincial legislatures without the direct involvement of any federal minister. A resolution moved in the House of Commons by someone other than a minister and passed, and also passed by seven provincial legislatures representing 50% of the population, would then be sufficient to achieve ratification.

WHAT THE COMMITTEE HEARD

Witnesses provided the Committee with information and expert opinion on three issues relating to the Murray/Austin motion. These are: the need for changes in Western

representation (and the appropriateness of the numbers of seats proposed for each Western province); the issue of whether British Columbia should be accorded the status of a region, and broader considerations of politics and process relating to this motion.

Increased Seats for the West

Witnesses before the Committee generally agreed that the number of seats assigned to Western provinces in the existing Senate is too low. Richard Simeon, William Lyon Mackenzie King Visiting Professor of Canadian Studies, Weatherhead Centre for International Affairs, Harvard University, argued that bringing the distribution of Senate seats into line with the distribution of the population, and population trends, is "...obviously long overdue, and greatly to be desired."*(4:60)* He described the motion (as well as Bill S-4) as a modest, incremental and desirable reform. Philip Resnick, Professor, Political Science, University of British Columbia, supported the proposal as "less than perfect, but a step in the right direction."*(3:28)* While a Bundesrat-style "large/medium/small" province distribution would be ideal, the certainty of opposition from small provinces to seat reductions makes the distribution proposed be best available response to a significant problem: "The fact remains that British Columbia and Alberta, with their burgeoning populations and red-hot provincial economies, are grossly under-represented in a Senate whose regional composition dates back to the railway era."*(brief, p. 4)* C.E.S. (Ned) Franks, Professor Emeritus, Queen's University, also stressed the need for change, noting that both British Columbia and Alberta have a larger population than all of the Atlantic provinces, yet retain a combined total of only 12 seats compared to the 30 possessed by the Atlantic provinces.*(1:29)* Andrew Heard, Associate Professor, Political Science Department, Simon Fraser University, argued that the Senate has become "...a symbol of this institutional exclusion and under-representation," and commended senators Murray and Austin for doing all Canadians a great service with their motion.*(3:39)*

The main difference among supportive witnesses was over whether the proposal goes far enough to redress imbalances. Prime Minister Harper, who appeared before the Committee primarily to comment on Bill S-4, expressed sympathy for the objectives of the motion, but suggested that it may not go far enough even to satisfy provinces it would benefit, such as Saskatchewan and Manitoba, which would remain underrepresented in comparison to Atlantic provinces such as Nova Scotia. Peter McCormick, Chair, Department of Political Science, University of Lethbridge, who advised the Committee that his students find the current distribution of Senate seats to be laughably incoherent, indicated that the proposal would probably cause them to "...laugh even harder," because it is "...a dog's breakfast of numbers that can only be explained sequentially because they do not make any sense coming in the front door."*(4:17)* Having said this, he commended the proposal, as an incremental first step in addressing concerns of the West.

Roderic Beaujot, Professor, Sociology, University of Western Ontario, provided the Committee with extensive historical data, as well as population projections, demonstrating the gradual increase in the proportion of Canada's population that lives in the West. The proportion of Canada's population living in the four Western provinces has increased from 25.6% in 1915, to 30% by 2005. While Manitoba and Saskatchewan

have declined during this period (proportionally), Alberta has grown from 5.8% to 10.1% of the national population, and British Columbia has grown even more dramatically, from 5.5% of Canada's population to 13.2%. Forecasts to 2031 project that these two provinces will grow by 27.3% and 29.3% respectively, along with Ontario, well above the national average projected population growth of 20.9%. Manitoba is projected to grow at 15.1%, and Saskatchewan is projected to decline by 1.8% while projections for the Atlantic provinces, which are often used a basis for comparison, range from 8% (Prince Edward Island) to a decline of 2% (Newfoundland and Labrador).²

A contrary view was expressed by David E. Smith, Professor Emeritus, University of Saskatchewan. He questioned the view that discontent with Canada's political system is linked to the number of seats in the Senate possessed by the provinces in which residents are not contented. He argued that such a linkage is unlikely because the Senate does not make public policy. In any case, attention to the need to reflect the distribution of Canada's population in Parliament would need to include the House of Commons, which also fails to reflect the principle of representation by population.*(brief, p. 5)* A second objection to the proposal was outlined by John Whyte, Senior Policy Fellow, Saskatchewan Institute of Public Policy, who reminded the Committee that the need to preserve something close to Quebec's traditional 25% legislative representation had been a major source of discussion during the Charlottetown negotiations, and portrayed this as a continuing sensitivity. He argued that the total number of senators should not exceed 108, with Quebec retaining its existing 24.*(4:55)* A cautionary note about the receptivity of provinces whose proportion of seats would be diluted by the proposal was also sounded by Stephen Allan Scott, Professor Emeritus, Faculty of Law, McGill University.*(5:67)*

The challenge posed by the need for agreement by at least seven provinces to changes affecting the distribution of seats was readily apparent in the positions taken by the three provincial governments whose representatives appeared before the Committee. None supported the motion. Furthermore, the reasons for opposing it differed substantially.

Ontario's Minister of Intergovernmental Affairs and Minister Responsible for Democratic Renewal, the Hon. Marie Bountrogianni, argued that constitutional change was not a priority for Ontarians, and called on senators not to proceed with the motion. She went on to argue that Ontario's first preference would be abolition, but that under-representation in the Senate would need to be addressed if, contrary to Ontario's priorities, the issue of Senate reform is pursued at all.*(5:50)*

The Hon. Benoît Pelletier, Minister Responsible for Canadian Intergovernmental Affairs, Government of Quebec, indicated broad receptivity to discussions of Senate reform by that government. While reaffirming Quebec's traditional opposition to any change which would reduce its existing proportion of seats in the Senate, he noted that Quebec remains open to proposals that are consistent with its objectives.

² Brief submitted by Roderick Beaujot, 3 September 2006, Tables 2 and 6.

The third provincial representative appearing before the Committee was the Hon. Gary Mar, Minister of International and Intergovernmental Relations of Alberta. He reaffirmed Alberta's longstanding adherence to the Triple "E" model for Senate reform, including the equal representation of provinces. Alberta thus does not support the motion, although Mr. Mar noted that Alberta has been flexible in constitutional negotiations in the past, and remains "...willing to compromise, but we would have to see the direction in which things are going in order to be able to come to that firm conclusion."(3:68)

The Committee also received letters from representatives of two provinces and one territory in response to its invitation to all jurisdictions to contribute views. Newfoundland and Labrador Premier the Hon. Danny Williams raised general concerns about an incremental approach to reform, and argued that changes to the representation of some provinces should only be made on the basis of attention to the perspectives of all provinces, and in the context of a comprehensive review of the Senate. Saskatchewan Minister of Government Relations the Hon. Harry Van Mulligen refrained from comment on the motion specifically, but generally rejected incremental reform and indicated support for an elected, effective and representative Senate. He called for a process that engages Canadians in a dialogue that would define a purpose for comprehensive reform. Premier of the Northwest Territories the Hon. Joe Handley thanked the Committee for its interest, but indicated Senate reform is not a priority of his government at this time.

British Columbia: A Region?

Prof. Beaujot provided the Committee with a discussion of the demographic dimension of regionalism, noting that demographers frequently employ a distinction between Coastal and Prairie regions.(1:66-69) Demographers also view the North as a region on its own, and increased representation for such a region would, in practice, strengthen the representation of aboriginal peoples.(1:84) He also noted that a mountain region (British Columbia and Alberta) could be justified(1:79), and pointed out that the differences between rural and urban interests are in some ways more pronounced than those of the traditional geographic regions and, in response to a question, agreed that communities of interest that are not geographically based could also usefully be represented in the Senate.(1:75)

Several witnesses opposed the creation of a British Columbia region. Prof. Smith argued that there is an historical basis for distinguishing between British Columbia and a Prairie region, reflecting perceptions that prevailed during the period when the federal government controlled natural resources in the prairie provinces. This ended, however, in 1930. During the post-World War II period, the progressive urbanization of all of the Western provinces, along with shared and trans-boundary issues on which Western provincial governments increasingly work together, make the idea of a separate British Columbia senatorial region, in Prof. Smith's view, "...antique and unrooted in current Western economic and organizational practices."(brief, p. 5) Prof. McCormick was even more blunt, arguing that the attempt to base Senate representation on regional groupings was one of three key errors made by the Fathers of Confederation when they created the Senate, and that the concept of "region" is yesterday's language, serving only to create

first-class and second-class provinces. In his words: "...regionalism is dead while the provinces live."*(4:13)* Prof. Franks also questioned whether the concept of "region" remains useful as a basis for distributing Senate seats. He suggested that they could simply be assigned on a provincial basis.

Other witnesses supported the continuation of a regional basis for representation in the Senate. Gerald Baier, Canadian Bicentennial Visiting Professor, MacMillan Centre for International and Area Studies, Yale University, argued that the Senate has contributed to the quiet accommodation of regional interests by means of deliberative activity that also involves the representation of the national interest, and praised the motion as "... a step in the right direction."*(3:35 and brief p. 6)* Prof. Heard also affirmed the value of a regional basis for representation, arguing that the proliferation of regions could culminate in every province being a region and representation by population on a provincial basis, which is what is achieved in the House of Commons.*(3:50)*

The positions of the provincial government whose representatives appeared before the Committee were closely related to their positions on the distribution of Senate seats. The Alberta position, as outlined by Mr. Mar, is that the relative homogeneity of the regions may have made regions an appropriate basis for representation in 1867, but in the Canada of today representation of regions has become archaic. Representation should focus on provinces, because each individual province has "...evolved in its own distinct way, with unique priorities, interests, concerns and goals."*(3:63)* For Quebec, which is both a province and a region, the distinction is of limited importance; either way, any eventual reform needs to reflect the interests of Quebec, Canadian duality, and the interests of minorities.*(5:85)* Ontario did not single out the concept of regional representation in its general opposition to the motion.

Next Steps and Related Issues

Witnesses differed with respect to the likelihood that the required number of provinces might agree to a resolution based on this motion, thus enabling the Constitution to be amended. Prime Minister Harper indicated that the allocation of seats has proven to be an extremely contentious political issue in the past, and that the government wishes to build momentum by focussing on more readily achievable reforms at this time.*(2:15)* Prof. Franks was more overtly sceptical, reminding the Committee that political imperatives have tended to broaden the scope of constitutional initiatives in the past, increasing the stakes and simultaneously creating insurmountable barriers to success. He suggested there are no grounds for supposing that this dynamic has changed.*(1:36)* Prof. Resnick also voiced scepticism about the likelihood of achieving change, in the absence of strong public support expressed at election time.

Leslie Seidle, Senior Research Associate, Institution for Research on Public Policy, was less dismissive of the possibility of success. He suggested that a national discussion on the Senate and the purposes which should guide reform may be timely, and that current provincial positions could well change in the course of deliberative discussion.*(1:48)*

Of the three provinces whose representatives appeared before the Committee, Quebec and Alberta indicated a willingness to participate in discussions relating to constitutional

change. Ontario's position was more ambiguous. While that province does not support constitutional discussions at this time, the Minister indicated support for either abolition or increased Ontario representation should such talks occur, which suggests a willingness to participate in any future discussions.

Few witnesses proposed a broadening of the motion to include other issues. However, Prof. Baier argued that consideration of the number of senators might usefully be broadened to include a look at section 26 of the *Constitution Act, 1867*. It enables the Prime Minister to cause the appointment of 4 or 8 additional senators (and was intended as a means to increase support for the government in the Senate when the two Houses are at risk of deadlock). Prof. Baier suggested this provision puts the credibility of the Senate at risk, and called for its removal.

OBSERVATIONS AND CONCLUSIONS

The deliberations of the Committee, and discussions with its expert witnesses, have identified four key tests that have guided Committee members concerning the subject-matter of the Murray/Austin motion. The tests are:

- (1) Are the proposed increases in the number of seats for British Columbia from 6 to 12, for Alberta from 6 to 10, and for Saskatchewan and Manitoba from 6 to 7 each, fair and reasonable, both for residents of these provinces and for other Canadians?
- (2) Do British Columbia, and the provinces of Alberta, Saskatchewan and Manitoba together, qualify for regional status, for the purpose of Senate representation?
- (3) Is there a reasonable probability that, as required by the Constitution, seven provinces representing at least 50% of the population will ratify this proposal, along with the federal Parliament or, at a minimum, that discussion of the proposal will contribute constructively to constitutional progress?
- (4) Are there any matters linked to the proposal sufficiently to require the proposal to be broadened to include them?

Immediately below, we provide an overview of Committee findings and conclusions related to these tests, which we believe senators may find useful as they consider the motion.

The Proposed Distribution of Seats

When he spoke on behalf of his motion in the Senate Chamber on June 27, 2006, Senator Murray argued, centrally, that a serious representational imbalance has arisen within the Senate as population growth in British Columbia and the Western provinces has continued, while their numbers of seats have been unchanged since 1915. He noted that this rigidity contrasts with the practise that prevailed before 1915, when the distribution of seats was altered on a number of occasions to reflect either the creation of new provinces in the West, or population growth in these provinces (these changes are detailed in the Background section of this report). In seconding the motion, Senator Austin argued that it does not attempt to impose a principle of representation by

population upon the stronger representation for minority regions that the Senate was created to provide. Rather, the proposal would provide a more equitable representation of the less populated provinces, with mid-size allotments of seats going to the mid-sized provinces of Alberta and British Columbia.

Our witnesses broadly supported an increase in seats for, especially, Alberta and British Columbia. This reflected a general recognition that population growth in these provinces has made their current representation seriously inequitable. The fact that Alberta and British Columbia each have larger populations than the Atlantic provinces combined, yet only 6 seats each compared to the 30 currently held by Atlantic Canada, is an especially vivid illustration of this problem. In the view of most members of the Committee, action to increase Western representation is long overdue.

The proposal would involve a moderate step in the direction of fairness for Western Canadians. British Columbia, with 13.2% of Canada's population, would move from having 5.7% of Senate seats to 10.3%. Alberta, at 10.1% of the population, would move from 5.7% of seats to 8.5%. Saskatchewan and Alberta, with populations slightly larger than New Brunswick and Nova Scotia, would each move to 6% of Senate seats, closer to the 8.5% that would represent each of the two Atlantic provinces. What is proposed, therefore, is not a redistribution so extreme that it would radically disturb the pattern of existing Senate representation but, instead, an incremental adjustment to demographic realities that should be acceptable to all fair-minded Canadians. Indeed the 30.8% of Senate seats being proposed is significantly below the average 35.8% proposed in the earlier parliamentary committee and commission studies overviewed in the Background section of this report.

The major objections to the proposed seat distribution were that: (a) it does not go far enough, (b) Senate seats are not a serious cause of Western alienation, and the distribution of House of Commons seats requires attention also, and (c) that the proposal would dilute the representation of other regions to an extent that may not be acceptable.

In the Committee's view, these concerns warrant serious attention. However, for most Committee members, they do not provide a persuasive reason for rejecting the motion, and doing nothing. A more radical redistribution (such as equality of the provinces), or other changes such as redistribution in the House of Commons, may be appropriate in the context of comprehensive reform, but that is not what is contemplated in this proposal. What is sought, instead, is incremental improvement that can be achieved more readily, in the short term. In our view, this is what is needed in the area of regional representation.

According to most Westerners, Senate representation is at least a symbolic issue, and therefore requires change. Even if it were not an issue, it is still, in the Committee's view, such an obvious inequity that reform is clearly needed. Indeed, the time to make such changes is precisely when the emotional temperature surrounding them is low, and reform will be perceived by Canadians as a principled response to inequity, rather than a response to crisis, or merely a reactive attempt to give oil to the wheel with the loudest squeak.

Finally, with respect to the third objection, the dilution of representation for Quebec and other provinces was raised as a concern by several witnesses. As well, one Committee member argued strongly that representation by population is not the purpose of the Senate, which was intended to provide special representation to the smaller provinces to counter-balance the effect of representation by population in the House of Commons. According to this argument, any dilution of the representation of the smallest provinces, notably Prince Edward Island because of its exceptional smallness, poses a significant concern. Other Committee members agreed that this concern warrants attention, but felt the proposed dilution is extremely modest, and does not undermine the distinctive representation provided by the Senate. The change being proposed would reduce the 22.8% of existing seats representing Quebec and Ontario each to 20% for each of these provinces, which also retain preponderant representation in the House of Commons. Similarly, the smallest provinces retain disproportionately large representation, in line with the purpose of the Senate. For example, Prince Edward Island represents only 0.4% of the population, but would retain 3.4% of the seats in the Senate (down from 3.8% in the existing Senate).

Two Regions: British Columbia and the Prairie Provinces

In his June 27 remarks, Senator Murray argued that British Columbia is a distinctive fifth region of Canada, noting that this status was recognized by the Government of Canada in the mid-nineties, when legislation requiring the government to obtain regional consent to future constitutional changes falling under the “7/50” procedure was amended by the government to recognize British Columbia as a separate region.

The proposal to recognize British Columbia as a fifth region appeared to be inoffensive to most of our expert witnesses, and attracted limited attention. The most extensive attention came from critics of continued use of the concept, who argued (a) that integration among the Western provinces provides no valid basis for recognition of British Columbia as a region on its own, and (b) that the concept of “region” itself has become irrelevant to the realities of the federation today, where identities and representational needs are defined in terms of provinces.

In the view the Committee, objections to the proposal based on the irrelevance or unsuitability of regional representation to Canadian realities rest on a false contrast that has never been reflected in Canadian constitutional practice. Senate representation has never been allocated in complete disregard of provinces, or provincial populations (or, more recently, territories). On the contrary, it has always been based on these units, within the context of a regional balance that helps to ensure fair and equitable representation for areas of the country with smaller populations, irrespective of whether those populations are divided into numerous small provinces, or dispersed across provinces that are relatively less numerous, as a result of being territorially larger.

The result, in Senate representation, has been a unique Canadian balance that takes population size, geographical size, political identity and commonality of interest into account, without the rigidity that would apply to any strictly-applied formula for

allocating seats. The concept of “region” remains useful in this balance, as a way of recognizing distinctive representational needs in combination with significant concentrations of population and economic weight while, as the assignment of seats to the three territories demonstrates, not precluding responsiveness to other needs.

Based on the role of the concept of region outlined above, Committee members believe that the recognition of British Columbia as a fifth region needs to be assessed in conjunction with the recognition of the Prairie provinces as a region, as well as on its own. Recognition of two regions in the West responds to the fact that population growth, especially in Alberta and British Columbia, has made these provinces middle tier provinces within the Canadian federation. As minority provinces, compared with Quebec and Ontario, they continue to require heightened representation but, at the same time, the current populations and economic weight of Alberta and British Columbia call for representation beyond that of provinces in Atlantic Canada. Considered on its own, the demographic and economic distinctiveness of British Columbia provides ample reason for regional status, as was recognized by Parliament in the mid-nineties (in regional ratification legislation outlined in “Background,” above).

Contributing to Progress

The positions taken by the three provinces whose representatives appeared before this Committee indicate that some provincial governments are less than receptive to the proposed changes at this time. However, the Committee wishes to note that representatives of both Alberta and Quebec did not reject the proposal out of hand, and affirmed their readiness to participate in constitutional discussions with an open mind. We think this is an important signal, since both of these provinces continue to adhere to longstanding positions that would appear to preclude agreement to the increases in seats proposed in the motion (Alberta continues to champion equal seats for all provinces, as part of the Triple “E” reform program, and Quebec has traditionally opposed any change that would reduce its existing proportion of seats in the Senate). We believe these provinces have sent an important, and extremely positive, signal both about their own response to the subject-matter of this motion, and their perceptions concerning public attitudes within their jurisdictions. The emotional and political landscape of the federation has evolved significantly since the collapse of comprehensive reform initiatives in the early nineties. Now, a decade and a half later, a more constructive spirit prevails, and prospects for productive discussion are stronger.

The Committee cannot predict what might occur in constitutional talks prompted by this motion. It is worth remembering, however, that even under the adverse conditions that prevailed in the early nineties, governments including that of Quebec did succeed in agreeing on the Charlottetown Accord, which proposed reforms to the Senate in conjunction with other changes. As noted above, even Ontario did not close the door on participation along with the other provinces in constitutional discussions, and Committee members believe that, should such talks occur, the fact that Ontarians share a general interest with other Canadians in constitutional progress would ultimately be reflected in the comportment of the Ontario government.

The motion, if passed and forwarded to the federal and provincial governments and legislatures, would formally launch the amendment ratification process established by the Constitution, with its three-year ratification deadline and consequent pressures. However, aside from the precise wording of this motion, there would also be the opportunity for discussion that is open-ended, deliberative and unconstrained by external deadlines. A number of the expert witnesses who appeared before us have called for exploratory discussions to take the pulse of Canadians and explore the possibility of consensus about the broader issues of Senate reform. In the view of the Committee, it is now time for such explorations to begin, and the proposal for increased Western representation set out in the motion provides an excellent initial focus.

Other Matters

One witness suggested the motion might be amended to propose the removal from the *Constitution Act, 1867* of s. 26, rather than its amendment (as proposed in the motion) to 5 or 10 additional senators. The argument was that this provision puts the credibility of the Senate at risk, presumably because a Prime Minister can appoint groups of government supporters to (in some cases) overcome opposition to government measures. We believe that as long as the Senate is an appointed body, s. 26 provides a needed ultimate resort to Prime Ministers faced with opposition majorities in the Senate, and presents no greater danger to the Senate's credibility than would protracted conflict between the Senate and the elected House of Commons, in these circumstances. If the Senate becomes an elected body then we agree, section 26 would no longer serve a useful purpose, and should be removed as a house-keeping measure. The appropriate time to do this, however, would be once an electoral system has been put in place.

The other proposal considered during the course of our hearings was made by one of our members, and supported by several. It was argued that representation of the first inhabitants of Nunavik, in northern Quebec, is not ensured by the distribution of seats in the existing Senate, and representation of other minorities, such as the coastal peoples and official languages communities is also not ensured. The challenge of ensuring that these voices are heard, as well as those of the far larger populations in the constitutionally recognized regions, was strongly communicated to the Committee. Guaranteed representation to the inhabitants of Nunavik, the coastal peoples and the official languages communities was therefore advocated.

The Committee agreed with the objective of the proposal. Action is clearly needed in order to rectify the lack of formal representation of the first inhabitants of Nunavik, and is already overdue. This unacceptable situation dates from 1912, when the boundaries of Quebec were extended to include this territory, but the boundaries of the 24 senatorial divisions of Quebec were not adjusted to include the lands now known as Nunavik. Members of the Committee believe that an exploration of the appropriate means (and applicable amending procedure) to address this issue is now high on the list of unfinished constitutional business in Canada, and should receive priority attention from the governments involved.

We also believe that the effectiveness of the Senate in representing minorities can be enhanced through attention to the design of the process for selecting senators (See the Committee's report on the subject-matter of Bill S-4). These requirements can thus continue to be reflected in appointments by Prime Ministers of Canada, and should be incorporated within any future election process developed as a basis for the selection of senators. In addition to avoiding potentially large complexities relating to the distribution of seats among minorities, this approach does not require ratification by provincial governments, and could permit flexibility of representation, as the requirements of minorities evolve.

Conclusion

The population growth forecasts the Committee obtained from Prof. Beaujot, one of Canada's foremost demographers, suggest that the problem of inadequate Western representation in the Senate is not going to fix itself. By 2031, the population of British Columbia will have increased by 29.3% and that of Alberta by 27.3%, while growth in Atlantic Canada is projected to lag the national average growth of 20.9%. Unless something is done, current inequities in Senate representation will become steadily more severe over the next 25 years.

The motion proposed by Senator Murray, and seconded by Senator Austin, provides a moderate and reasonable response to this challenge. The proposed distribution of seats would enable the Senate to more fairly represent all Canadians, consistent with the heightened representation of minority regions and other minorities that is fundamental to its purpose. It would also contribute significantly to the credibility of the Senate among the residents and governments of the Western provinces, and build the goodwill that is an essential basis for broader constitutional progress. With these considerations in mind:

Although Committee members are not unanimous, most support the June 27 motion of Senator Murray, seconded by Senator Austin, and urge senators representing all regions of Canada to support the motion, so as to give governments and legislatures across Canada a starting point for providing the West with equitable representation in Canada's Senate.

APPENDIX A – WITNESSES (in order of appearance)

Wednesday, September 6, 2006

C.E.S. (Ned) Franks, Professor Emeritus, Queen's University

Leslie Seidle, Senior Research Associate, Institute for Research on Public Policy

Janet Ajzenstat, Professor Emeritus, Political Science, McMaster University

Roderic Beaujot, Professor, Sociology, University of Western Ontario

Thursday, September 7, 2006

The Right Honourable Stephen Harper, P.C., M.P., Prime Minister of Canada

Privy Council Office

Matthew King, Assistant Secretary to Cabinet, Legislation and House Planning

Dan McDougall, Director of Operations, Legislation and House Planning

Department of Justice Canada

Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section

Tuesday, September 19, 2006

Roger Gibbins, President and CEO, Canada West Foundation

Gerald Baier, Canadian Bicentennial Visiting Professor, MacMillan Centre for International and Area Studies, Yale University

Philip Resnick, Professor, Political Science, University of British Columbia (by videoconference)

Andrew Heard, Associate Professor, Political Science Department, Simon Fraser University

The Honourable Gary Mar, Minister of International and Intergovernmental Relations, Government of Alberta

Wednesday, September 20, 2006

Peter McCormick, Chair, Department of Political Science, University of Lethbridge

Gordon Gibson, Senior Fellow in Canadian Studies, Fraser Institute

Peter Hogg, Scholar in Residence, Blake, Cassels and Graydon

John Whyte, Senior Policy Fellow, Saskatchewan Institute of Public Policy

Richard Simeon, William Lyon Mackenzie King Visiting Professor of Canadian Studies, Weatherhead Centre for International Affairs, Harvard University (by videoconference)

David E. Smith, Professor Emeritus, University of Saskatchewan

Daniel Pellerin, Visiting Assistant Professor, Political Science Department, Colgate University

Thursday, September 21, 2006

Patrick J. Monahan, Dean, Osgoode Hall Law School

The Honourable Gérald-A. Beaudoin, Professor Emeritus, Faculty of Law, University of Ottawa and former Senator

Gérald R. Tremblay, Partner, McCarthy, Tétrault.

The Honourable Marie Bountrogianni, Minister of Intergovernmental Affairs and Minister Responsible for Democratic Renewal, Government of Ontario

Stephen Allan Scott, Professor Emeritus, Faculty of Law, McGill University

The Honourable Benoit Pelletier, Minister responsible for Canadian Intergovernmental Affairs, Francophones within Canada, the Agreement on Internal Trade, the Reform of Democratic Institutions and Access to Information, Government of Quebec

WRITTEN SUBMISSIONS RECEIVED BY:

Organizations:

Canadian Committee on a Triple E Senate, Bert Brown, Chairman
Inuit Tapariit Kanatami, Mary Simon, President

Individuals:

Scott Gardiner
David Goetz
Timothy C.S. Hemmings
Gerard W. Horgan
Stephen M. MacLean
Professor Errol P. Mendes, University of Ottawa
Neil Sutherland
Professor Guy Tremblay, Université Laval
John K. Walker

THE SENATE



CANADA

LE SÉNAT

Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat

Rapport sur

**La motion pour modifier la Constitution du Canada
(la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat)**

Président

L'honorable Daniel Hays

Vice-président

L'honorable W. David Angus

Octobre 2006

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat

Rapport sur

**La motion pour modifier la Constitution du Canada
(la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat)**

This document is available in English.

* * *

Le présent rapport et les délibérations du comité
peuvent être consultés en ligne en visitant
www.senate-senat.ca/senref.asp
39^e Législature, 1^{re} Session

TABLE DES MATIÈRES

ORDRES DE RENVOI	ii
MEMBRES	v
INTRODUCTION	1
CONTEXTE	2
TÉMOIGNAGES DEVANT LE COMITÉ	6
Augmentation du nombre de sièges de l'Ouest	6
La Colombie-Britannique, une région?.....	8
Étapes à venir et questions connexes	9
OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS	10
La répartition proposée des sièges	11
Deux régions : la Colombie-Britannique et les provinces des Prairies.....	13
Participer à l'évolution.....	14
Autres questions.....	15
Conclusion	16
ANNEXE A – TÉMOINS (en ordre de comparution).....	A-1

NOTA : Dans le présent rapport, la référence aux témoignages publiés dans les *Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat* sera indiquée uniquement par le numéro de fascicule et le numéro de la page qui contiennent la citation, ex. (1:89)

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 21 juin 2006 :

L'honorable sénateur Fraser propose, appuyée par l'honorable sénateur Cook,

Qu'il y ait création d'un comité spécial du Sénat chargé d'étudier la réforme du Sénat ou toute question connexe qui lui aura été renvoyée par le Sénat;

Que, nonobstant l'article 85(1)b) du Règlement, ce comité spécial comprenne dix membres, à savoir les honorables sénateurs Adams, Austin, C.P., Bacon, Baker, C.P., Banks, Biron, Andreychuk, Angus, Carney, C.P., et Murray, C.P. et que le quorum soit constitué de quatre membres;

Que, en conformité avec l'article 95(3)a) du Règlement, le comité soit autorisé à se réunir au cours des périodes où le Sénat est ajourné pour une période de plus d'une semaine;

Que le comité soit habilité à convoquer des personnes et à obtenir des documents et des dossiers, à entendre des témoins, à présenter des rapports de temps à autre et à faire imprimer au jour le jour documents et témoignages, selon ses instructions;

Que le comité soit habilité à retenir les services de conseillers, techniciens, employés de bureau ou autres personnes nécessaires pour examiner les projets de loi et la teneur de projets de loi qui lui ont été renvoyés;

Que le comité soit habilité à permettre la diffusion de ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, d'une manière qui perturbe le moins possible ses travaux;

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 28 septembre 2006.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 27 septembre 2006 :

L'honorable sénateur Hays propose, appuyé par l'honorable sénateur Fraser,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le mercredi 21 juin 2006, la date de présentation du rapport final du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat soit reportée du 28 septembre 2006 au 26 octobre 2006.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 28 juin 2006 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Murray, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Austin, C.P.,

Que :

Attendu :

que la Loi constitutionnelle de 1982 prévoit que la Constitution du Canada peut être modifiée par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée par des résolutions du Sénat et de la Chambre des communes et par des résolutions des assemblées législatives des provinces dans les conditions prévues à l'article 38;

qu'il est souhaitable de modifier la Constitution du Canada afin de mieux équilibrer la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat;

qu'il est souhaitable que les vingt-quatre sièges de sénateurs actuellement réservés à la division des provinces de l'Ouest soient répartis entre les provinces des Prairies, c'est-à-dire le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta, et que la Colombie-Britannique devienne une division distincte représentée par douze sénateurs,

Le Sénat du Canada a résolu d'autoriser Son Excellence la gouverneure générale à prendre, sous le grand sceau du Canada, une proclamation modifiant la Constitution du Canada en conformité avec l'annexe ci-jointe.

ANNEXE

PROCLAMATION MODIFIANT
LA CONSTITUTION DU CANADA

1. Les articles 21 et 22 de la Loi constitutionnelle de 1867 sont remplacés par ce qui suit :

« 21. Sujet aux dispositions de la présente loi, le Sénat se composera de cent dix-sept membres, qui seront appelés sénateurs.

22. En ce qui concerne la composition du Sénat, le Canada sera censé comprendre cinq divisions :

1. l'Ontario;

2. le Québec;

3. les provinces Maritimes — la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick — ainsi que l'Île-du-Prince-Édouard;

4. les provinces des Prairies : le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta;

5. la Colombie-Britannique;

les cinq divisions doivent (subordonnement aux révisions de la présente loi) être représentées dans le Sénat, ainsi qu'il suit : l'Ontario par vingt-quatre sénateurs; le Québec par vingt-quatre sénateurs; les provinces Maritimes et l'Île-du-Prince-Édouard par vingt-quatre sénateurs, dont dix représentent la Nouvelle-Écosse, dix le Nouveau-Brunswick, et quatre l'Île-du-Prince-Édouard; les provinces des Prairies par vingt-quatre sénateurs, dont sept représentent le Manitoba, sept la Saskatchewan et dix l'Alberta; la Colombie-Britannique par douze sénateurs; la province de Terre-Neuve-et-Labrador a le droit d'être représentée au

Sénat par six sénateurs; le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut ont le droit d'être représentés au Sénat par un sénateur chacun.

En ce qui concerne la province de Québec, chacun des vingt-quatre sénateurs la représentant, sera nommé pour l'un des vingt-quatre collèges électoraux du Bas-Canada énumérés dans la cédule A, annexée au chapitre premier des statuts refondus du Canada. »

2. Les articles 26 à 28 de la même loi sont remplacés par ce qui suit :

« 26. Si en aucun temps, sur la recommandation du gouverneur-général, la Reine juge à propos d'ordonner que cinq ou dix membres soient ajoutés au Sénat, le gouverneur-général pourra, par mandat adressé à cinq ou dix personnes (selon le cas) ayant les qualifications voulues, représentant également les cinq divisions du Canada, les ajouter au Sénat.

27. Dans le cas où le nombre des sénateurs serait ainsi en aucun temps augmenté, le gouverneur-général ne mandera aucune personne au Sénat, sauf sur pareil ordre de la Reine donné à la suite de la même recommandation, tant que la représentation de chacune des cinq divisions du Canada ne sera pas revenue au nombre fixe de vingt-quatre sénateurs ou, dans le cas de la Colombie-Britannique, tant que la représentation de celle-ci ne sera pas revenue au nombre fixe de douze sénateurs.

28. Le nombre des sénateurs ne devra en aucun temps excéder cent vingt-sept. »

TITRE

3. Titre de la modification : Modification constitutionnelle de [année de la proclamation] (représentation des provinces de l'Ouest au Sénat).

Après débat,

L'honorable sénateur Murray, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Austin, C.P., que la question soit renvoyée au Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le greffier du Sénat,
Paul Bélisle

MEMBRES**Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat**

L'honorable Daniel Hays, président

L'honorable W. David Angus, vice-président

Et les honorables sénateurs :

Jack Austin, C.P.
Maria Chaput
Gerald J. Comeau
Dennis Dawson
Elizabeth Hubley
Jim Munson
Lowell Murray, C.P.
Hugh Segal
David Tkachuk
Charlie Watt

Note : Sénateurs Marjory LeBreton, C.P. (ou Gerald J. Comeau) et Daniel Hays (ou Joan Fraser) sont membres d'office

Autres sénateurs ayant participé aux travaux du Comité :

Les honorables sénateurs : Downe, Fairbairn, C.P., Fraser, Harb, LeBreton, C.P., Losier-Cool, Prud'homme, C.P. et Tardif

Dont la nomination a été approuvée en vertu d'une motion du Sénat :

Les honorables sénateurs : Adams, Austin, C.P., Bacon, Baker, C.P., Banks, Biron, Andreychuk, Angus, Carney, C.P. et Murray, C.P.

INTRODUCTION

Le 21 juin 2006, le Sénat constitue le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat. La motion proposant la création du Comité, présentée par le sénateur Joan Fraser et appuyée par le sénateur Joan Cook, prévoit que le Comité doit soumettre son rapport final au plus tard le 28 septembre 2006. Le 27 septembre 2006, le Sénat convient de reporter la date du dépôt au 26 octobre 2006.

La motion constituant le Comité le charge « [...] d'étudier la réforme du Sénat ou toute autre question transmise à celui-ci par le Sénat ». Deux autres questions précises lui ont ensuite été renvoyées, et ont servi de base à ce document :

- La teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867. Le projet de loi stipule que les nouveaux sénateurs sont nommés pour un mandat de huit ans (la retraite à l'âge de 75 ans continuant de s'appliquer aux sénateurs actuels). Le projet de loi est présenté au Sénat le 30 mai 2006 par le gouvernement, et renvoyé au Comité le 28 juin.
- Une motion du sénateur Murray, appuyée par le sénateur Austin, laquelle veut que la *Loi constitutionnelle de 1867* soit modifiée pour reconnaître la représentation distincte au Sénat de la Colombie-Britannique et des Prairies. Le nombre de sièges pour chaque province se répartit ainsi : Colombie-Britannique – 12 (6 actuellement), Alberta – 10 (6 actuellement), Saskatchewan – 7 (6 actuellement), et Manitoba – 7 (6 actuellement), ce qui porte le nombre total de sénateurs à 117 (105 actuellement). La motion est présentée le 27 juin 2006 et renvoyée au Comité le lendemain.

Le projet de loi S-4 et la motion du sénateur Murray, appuyée par le sénateur Austin, portent sur des particularités distinctes du Sénat, et font donc l'objet de rapports distincts. Le présent rapport avance des constatations et des conclusions dont les sénateurs voudront peut-être tenir compte lors des délibérations sur cette motion.

Afin de profiter pleinement des témoignages des experts qui ont comparu devant le Comité, les audiences ont traité des deux questions simultanément. Elles ont porté sur le projet de loi S-4 et la motion du sénateur Murray, appuyée par le sénateur Austin, plutôt que sur le réexamen des questions beaucoup plus vastes de la réforme du Sénat et de la constitution qui ont été étudiées au fil des ans, à plusieurs reprises dans certains cas. Ce rapport, comme les discussions tenues avec les témoins, ne cherche pas à réexaminer les nombreuses questions ayant déjà fait l'objet d'études parlementaires sur la réforme du Sénat. Il sert plutôt de point de départ à l'étude des questions soulevées dans la motion du sénateur Murray, appuyée par le sénateur Austin, ainsi qu'à un certain nombre de questions qui y sont directement liées.

Les membres du Comité souhaitent remercier le Premier Ministre Stephen Harper, les représentants du gouvernement et d'autres experts qui ont témoigné devant le Comité lors des audiences tenues durant les semaines du 4 et du 18 septembre 2006 (pour la liste complète des témoins, voir l'annexe A). Nous

remercions également ceux qui ont présenté des mémoires. Ces documents et les conseils offerts au Comité ont été très utiles, comme en fait foi ce rapport.

CONTEXTE

La motion du 27 juin 2006 propose de modifier la *Loi constitutionnelle de 1867* afin de reconnaître la Colombie-Britannique et les provinces des Prairies comme des régions devant être représentées séparément au Sénat. Le Sénat représenterait cinq régions ainsi que les trois territoires. La motion propose en outre d'ajouter douze sièges au Sénat et de les répartir entre la Colombie-Britannique et les provinces des Prairies. Enfin, la motion propose que l'article 26 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui prévoit la nomination de quatre à huit sénateurs supplémentaires pour les régions existantes, soit modifié en fonction du modèle à cinq régions et prévoit la nomination de cinq à dix sénateurs de plus.

Le tableau ci-dessous indique le nombre et la répartition proposés de sièges (comparativement à la situation actuelle – population et sièges) :

**Répartition de la population canadienne, des sièges existants
et des sièges proposés au Sénat**

	Pourcentage de la population	Sièges actuels	Pourcentage des sièges	Modification proposée	Proposition	Pourcentage des sièges
C.-B.	13,2 %	6	5,7 %	+6	12	10,3 %
Alberta	10,1 %	6	5,7 %	+4	10	8,5 %
Sask.	3,1 %	6	5,7 %	+1	7	6 %
Man.	3,6 %	6	5,7 %	+1	7	6 %
Ontario	38,9 %	24	22,8 %	Aucune	24	20,5 %
Québec	23,5 %	24	22,8 %	Aucune	24	20,5 %
N.-É.	2,9 %	10	9,5 %	Aucune	10	8,5 %
N.-B.	2,3 %	10	9,5 %	Aucune	10	8,5 %
T.-N.-L.	1,6 %	6	5,7 %	Aucune	6	5,1 %
Î.-P.-É.	0,4 %	4	3,8 %	Aucune	4	3,4 %
Nunavut	0,1 %	1	0,95 %	Aucune	1	0,85 %
T.N.-O.	0,1 %	1	0,95 %	Aucune	1	0,85 %
Yukon	0,1 %	1	0,95 %	Aucune	1	0,85 %
TOTAL	100 %	105	100 %	+12	117	100 %

La motion reconnaît que, pour changer le nombre de sièges qui représentent une province au Sénat, il faudrait adopter une modification constitutionnelle conformément aux

exigences de l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, c'est-à-dire qu'elle devrait être ratifiée par le Sénat, la Chambre des communes et les assemblées législatives d'au moins les deux tiers des provinces dont la population confondue représente au moins 50 % de la population de toutes les provinces (la règle du « 7/50 »).

Depuis 1867, on a modifié à l'occasion le nombre et la répartition des sièges au Sénat¹. La plupart de ces modifications ont élargi la taille du Sénat, au fur et à mesure que de nouvelles provinces venaient s'ajouter à la fédération; il y a d'abord eu deux sénateurs pour le Manitoba en 1870, trois sénateurs pour la Colombie-Britannique en 1871, et quatre sénateurs pour l'Île-du-Prince-Édouard en 1873. En 1887, le territoire alors appelé Territoires du Nord-Ouest s'est vu attribuer deux sièges au Sénat et, en 1905, les provinces nouvellement créées de l'Alberta et de la Saskatchewan en ont obtenu quatre chacune.

On a également modifié le nombre de sièges attribués aux provinces déjà représentées, parfois pour tenir compte de l'ajout de nouvelles provinces. En 1873, l'adjonction de l'Île-du-Prince-Édouard a entraîné une réduction du nombre de sièges pour la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, qui sont passés de douze à dix, conformément à l'article 147 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Après les recensements décennaux de 1881 et 1891, on a attribué un plus grand nombre de sièges au Manitoba, et, en 1903 (juste avant que la plupart des habitants de ce qui constituait alors les Territoires du Nord-Ouest ne deviennent résidents de l'Alberta ou de la Saskatchewan), on a augmenté à quatre le nombre de sièges territoriaux. En 1905, par suite de changements résultant de la création de nouvelles provinces ainsi que de la croissance démographique, la taille du Sénat était passée des 72 sièges initiaux à 87 sièges.

En 1915, le changement le plus important (jusque-là et depuis lors) a eu lieu : la *Loi constitutionnelle de 1915* a créé une quatrième division, l'Ouest, avec 24 sièges, ce qui portait le total à 96. Au moment de son entrée au sein de la Confédération, en 1949, Terre-Neuve-et-Labrador a obtenu six sièges. Plus récemment, en 1975, on a ajouté deux sièges pour les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon, puis, en 1999, un siège pour le nouveau territoire du Nunavut.

La nécessité d'une hausse dans la proportion de sièges attribués aux provinces de l'Ouest est un thème qui revient sans cesse dans les propositions de réforme du Sénat au sein des comités parlementaires et des commissions royales depuis les années 1970. Depuis 1984, les principales propositions sont toutes allées dans le sens d'augmentations substantielles de la représentation de l'Ouest. Le tableau suivant indique les répartitions proposées par les comités parlementaires et les commissions royales au cours de cette période.

¹ Voir le site Web du Parlement du Canada, Représentation provinciale et territoriale au Sénat, http://www.parl.gc.ca/common/AboutParl_index.asp?Language=F.

Propositions des comités parlementaires et commissions royales : 1972-1992

	Molgat-McGuigan 1972	Pépin-Robarts 1979	Lamontagne 1980	Molgat-Cosgrove 1984	Commission Macdonald 1985	Comité de l'Alberta 1982	Beaudoin-Dobbie 1992
C.-B.	12	8	12	12	12	6	18 / 12
Alberta	12	6	12	12	12	6	18 / 12
Sask.	12	4	10	12	12	6	12 / 8
Man.	12	4	10	12	12	6	12 / 8
Ontario	24	12	24	24	24	6	30 / 20
Québec	24	12	24	24	24	6	30 / 20
N.-B.	10	4	10	12	12	6	10 / 8
N.-É.	10	4	10	12	12	6	10 / 8
T.-N. et Lab.	6	4	8	12	12	6	7 / 6
Î.-P.-É.	4	2	8	6	6	6	4 / 4
T.N.-O.	2	0	1	4	4	2	2 / 2
Yukon	2	0	1	2	2	2	1 / 1
TOTAL	130	60	126	144	144	64	154 / 109
Total pour l'Ouest	48	22	44	48	48	24	60 / 40
Pourcentage pour l'Ouest	37 %	37 %	35 %	33 %	33 %	38 %	39 % / 37 %

Ces propositions ont toutes été présentées à des moments différents, mais elles faisaient toutes écho à la même réalité à long terme. Les populations de l'Ouest, notamment celles de la Colombie-Britannique et de l'Alberta, ont augmenté à un rythme bien supérieur à la moyenne nationale pendant l'essentiel de la période qui s'est écoulée depuis la Seconde Guerre mondiale, ce qui témoigne de l'expansion économique ainsi que des niveaux élevés d'immigration dans ces provinces. Aujourd'hui, un peu plus de 30 p. 100 de la population canadienne vit dans les provinces de l'Ouest, alors que le nombre des sénateurs représentant ces provinces demeure fixe à 24, soit 22,8 p. 100 des sénateurs.

Au fur et à mesure que s'exprimaient les préoccupations sur la représentation de l'Ouest au Sénat, la Colombie-Britannique a commencé à faire valoir une position connexe, mais plus particulière. Depuis au moins 1971, la Colombie-Britannique cherche à obtenir une reconnaissance constitutionnelle en tant que région (le terme utilisé aujourd'hui au lieu des « divisions » dont il est question dans la *Loi constitutionnelle de 1867*). En 1978, la province a présenté des propositions constitutionnelles contenant une argumentation relativement bien développée à l'appui de cette position. Elle y soutenait que les quatre divisions représentées au Sénat depuis 1915 n'étaient plus du tout au diapason de la réalité, le Canada ayant évolué pour devenir un pays composé de cinq régions distinctes, la cinquième étant la Colombie-Britannique. « Région » s'entendait d'un secteur

composé d'une ou de plusieurs provinces ayant des préoccupations particulières devant être exprimées à l'échelon fédéral ainsi qu'une population assez nombreuse pour justifier une représentation distincte.

Décrivant la Colombie-Britannique comme la « région canadienne du Pacifique », la proposition faisait valoir qu'il existait depuis longtemps une économie du Pacifique à caractère spécifique, caractérisée par une taille et une importance croissantes au sein du Canada, une géographie, une base économique et une structure commerciale distinctives ainsi que des variations cycliques exceptionnellement larges entre les taux élevés et faibles de chômage. Elle décrivait un éventail de caractéristiques démographiques et culturelles distinctives, dont une proportion relativement élevée d'immigrants asiatiques, un mouvement syndical exceptionnellement fort, une culture politique « frontalière » unique ainsi que des programmes de soutien social adaptés aux besoins de l'économie et de la population. La Colombie-Britannique avait donc des besoins spécifiques en matière de politiques d'intérêt public, eu égard à l'importance des questions maritimes (frontières, pêches), du commerce international, des transports et des ressources naturelles. On la décrivait comme une région unique et en croissance rapide, dont les conditions nécessitaient une représentation efficace à l'échelon national.

Le 29 novembre 1995, on a déposé à la Chambre un texte de loi exigeant qu'une modification constitutionnelle soumise à la procédure de modification prévue à l'article 38 (« 7/50 ») obtienne l'appui de toutes les régions avant qu'un ministre fédéral puisse proposer sa ratification à la Chambre des communes. Le projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles, s'articulait autour d'un modèle à quatre régions, mais le gouvernement l'a amendé lors du débat à l'étape du rapport afin de reconnaître la Colombie-Britannique comme région distincte. Les arguments présentés à l'époque sont largement représentatifs des revendications précédentes. D'après le ministre Rock, parrain du projet de loi, la modification répondait « [...] à la nécessité d'accorder à la Colombie-Britannique le statut qui lui revient, soit celui de région distincte du Canada. Avec 12 p. 100 de la population du pays et presque 42 p. 100 de la population des provinces de l'Ouest, la Colombie-Britannique est une des provinces qui connaissent l'essor le plus rapide. [...] De plus, son économie et sa situation particulière face au Pacifique la distinguent des provinces des Prairies. [...] Le gouvernement a trouvé concluants les arguments en faveur de la reconnaissance de la Colombie-Britannique, entre autres, sa superficie, sa population, sa contribution à l'économie canadienne et son positionnement sur le marché du Pacifique. » (*Débats de la Chambre des communes*, 11 décembre 1995)

Il convient de signaler que les exigences de cette loi ne s'appliqueraient pas nécessairement à la ratification de la proposition mise de l'avant dans la motion du sénateur Murray, appuyée par le sénateur Austin, même si, comme nous l'avons indiqué précédemment, elle devra être ratifiée selon la procédure prévue à l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Si le Sénat adopte la résolution proposée dans la motion, une résolution de modification de la Constitution aura été présentée aux assemblées législatives fédérale et provinciales sans l'intervention directe d'un ministre fédéral. Une résolution présentée à la Chambre des communes par quelqu'un d'autre qu'un ministre et

adoptée par cette dernière, et aussi adoptée par sept assemblées législatives provinciales représentant 50 p. 100 de la population, suffirait pour qu'il y ait ratification.

TÉMOIGNAGES DEVANT LE COMITÉ

Les témoins ont fourni au Comité des renseignements et des opinions d'experts sur les trois questions que soulève la motion du sénateur Murray, appuyée par le sénateur Austin : la nécessité de modifier la représentation de l'Ouest du pays (et la pertinence du nombre de sièges proposé pour chaque province de l'Ouest), la pertinence du statut de région pour la Colombie-Britannique et des considérations plus vastes de politique et de processus se rapportant à la motion.

Augmentation du nombre de sièges de l'Ouest

Les témoins ont en général convenu que le nombre de sièges affectés aux provinces de l'Ouest dans le Sénat actuel est trop faible. Richard Simeon, professeur invité des études canadiennes, William Lyon Mackenzie King, Weatherhead Centre for International Affairs, Harvard University, a affirmé que, de toute évidence, cela fait longtemps que la répartition des sièges au Sénat devrait refléter la répartition de la population et les tendances démographiques et que cela est fortement souhaitable (4:60). Il a dit de la motion (de même que du projet de loi S-4) qu'elle visait une réforme modeste, progressive et désirable. Philip Resnick, professeur de sciences politiques, Université de la Colombie-Britannique, quant à lui, a appuyé la proposition, la qualifiant de moins que parfaite mais de pas dans la bonne direction. Même si une répartition des sièges par province « grande/moyenne/petite » à la manière d'un Bundesrat serait idéale, l'opposition certaine des provinces de petite taille à une réduction du nombre de leurs sièges au Sénat signifie que la répartition proposée constitue la meilleure solution à un problème important : « Il n'en reste pas moins que la Colombie-Britannique et l'Alberta, avec leur population en plein essor et le dynamisme de leurs économies provinciales, sont scandaleusement sous-représentées dans un sénat dont la composition régionale remonte à l'époque des chemins de fer. » (Mémoire, p. 5) C.E.S. (Ned) Franks, professeur émérite, Université Queen's, a également souligné la nécessité d'un changement, en précisant que la Colombie-Britannique et l'Alberta comptent ensemble plus d'habitants que toutes les provinces de l'Atlantique et ont en tout seulement 12 sièges alors que les provinces de l'Atlantique en ont 30. (1:29) Pour Andrew Heard, professeur agrégé, Département de science politique, Université Simon Fraser, le Sénat est devenu un symbole de cette exclusion et de cette sous-représentation institutionnelles, et il a félicité les sénateurs Murray et Austin d'avoir rendu un grand service aux Canadiens grâce à leur motion. (3:39)

Le principal point sur lequel les témoins en faveur de la motion ne se sont pas entendus était de savoir si la proposition allait suffisamment loin pour corriger les déséquilibres. Le premier ministre Harper, qui a témoigné devant le Comité dans le but essentiellement de commenter le projet de loi S-4, s'est dit favorable aux objectifs de la motion, mais a suggéré qu'elle n'allait pas suffisamment loin, même pour répondre aux préoccupations des provinces auxquelles elle bénéficierait, comme la Saskatchewan et le Manitoba, qui resteraient sous-représentées comparativement aux provinces de l'Atlantique, comme la

Nouvelle-Écosse. Peter McCormick, président, Département des sciences politiques, Université de Lethbridge, qui a fait savoir au Comité que ses étudiants trouvaient que la répartition actuelle des sièges au Sénat était risible, a précisé que la motion les ferait rire encore plus fort, car elle représentait un fouillis de chiffres qui ne peut s'expliquer que séquentiellement, parce qu'à première vue ils n'ont aucun sens. (4:17) Cela dit, il a vanté les mérites de la proposition, comme premier pas vers une réponse aux préoccupations de l'Ouest.

M. Roderick Beaujot, professeur à l'Université Western Ontario, a présenté au Comité un survol historique très complet, ainsi que des projections démographiques pour démontrer la progression graduelle de la proportion de Canadiens vivant dans les quatre provinces de l'Ouest. Cette proportion est passée de 25,6 p. 100 en 1915 à 30 p. 100 en 2005. Si la proportion de Canadiens vivant au Manitoba et en Saskatchewan a reculé pendant cette période, celle habitant l'Alberta est passée de 5,8 p. 100 à 10,1 p. 100, et la proportion de Canadiens résidant en Colombie-Britannique a accusé une hausse encore plus nette, passant de 5,5 p. 100 à 13,2 p. 100. Selon les prévisions, en 2031, la population de ces deux dernières provinces aura augmenté de 27,3 p. 100 et de 29,3 p. 100 respectivement, soit bien plus, comme en Ontario, que la croissance démographique projetée en moyenne pour le pays, qui est de 20,9 p. 100. Le Manitoba devrait afficher une croissance démographique de 15,1 p. 100, tandis que la Saskatchewan verra sa population décliner de 1,8 p. 100. Les projections pour les provinces de l'Atlantique, qui servent souvent de base pour les comparaisons, varient entre un accroissement de 8 p. 100 (à l'Île-du-Prince-Édouard) et un repli de 2 p. 100 (Terre-Neuve-et-Labrador)².

David E. Smith, professeur émérite, Université de la Saskatchewan, a exprimé le point de vue contraire. Il a contesté l'opinion selon laquelle le mécontentement à l'égard du système politique canadien est lié au nombre de sièges au Sénat qu'ont les provinces où résident les mécontents. À son avis, une telle relation est peu probable étant donné que le Sénat ne s'occupe pas de politiques publiques. Quoi qu'il en soit, la nécessité de tenir compte de la répartition démographique dans la répartition des sièges au Parlement devrait également être étudiée pour la Chambre des communes, où le principe de la représentation démographique est également mal reflété. (*Mémoire*, p. 5) John Whyte, agrégé supérieur de recherche en politique, Institut de politiques publiques de la Saskatchewan, a formulé une autre objection à la proposition, en rappelant au Comité que la nécessité de conserver un quart environ des sièges pour le Québec avait été un sujet vivement débattu lors des négociations de l'Accord de Charlottetown, et a décrit la chose comme un point toujours délicat. Pour lui, le nombre total de sénateurs ne devrait pas dépasser 108, et le Québec devrait en conserver 24. (4:55) M. Stephen Scott a également formulé une mise en garde à propos de la réceptivité des provinces dont la proportion de sièges serait réduite par suite de la proposition. (5:67)

Les positions des trois gouvernements provinciaux dont des représentants ont témoigné devant le Comité révélaient clairement les difficultés que pose la nécessité qu'au moins sept provinces acceptent des changements touchant la répartition des sièges. Aucun de ces représentants n'a appuyé la motion, pour des raisons sensiblement différentes.

² Mémoire de Roderick Beaujot, 3 septembre 2006, tableaux 2 et 6.

L'honorable Marie Bountrogianni, ministre des Affaires intergouvernementales et ministre responsable du Renouveau démocratique de l'Ontario, a fait valoir que des changements constitutionnels ne constituaient pas une priorité pour les Ontariens, et a exhorté les sénateurs à ne pas accepter la motion. Pour elle, l'Ontario préfère l'abolition du Sénat, mais sa sous-représentation au Sénat doit être corrigée si, contrairement à ses souhaits, l'étude de la réforme du Sénat se poursuit. (5:50)

L'honorable Benoît Pelletier, ministre québécois responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes, a fait savoir que son gouvernement était tout à fait réceptif aux discussions sur la réforme du Sénat. Tout en réaffirmant l'opposition traditionnelle du Québec à tout changement ayant pour effet de réduire sa proportion de sièges au Sénat, il a souligné que le Québec demeure ouvert aux propositions qui cadrent avec ses objectifs.

Le troisième représentant provincial à témoigner devant le Comité était l'honorable Gary Mar, ministre albertain des Relations internationales et intergouvernementales. Il a réaffirmé l'adhésion traditionnelle de l'Alberta à un Sénat triple « E », où les provinces seraient également représentées. L'Alberta n'appuie donc pas la motion, bien que, de l'avis de M. Mar, la province ait fait preuve de souplesse lors des négociations constitutionnelles par le passé et demeure désireuse de trouver un compromis, tout en cherchant à analyser la tendance générale avant d'en arriver à une conclusion ferme. (3:68)

Le Comité a aussi reçu des lettres de représentants de deux provinces et d'un territoire en réponse à une invitation lancée à toutes les compétences de faire part de leurs vues. L'honorable Danny Williams, premier ministre de Terre-Neuve-et-Labrador, a formulé des inquiétudes quant à une réforme morcelée et souligné que des changements dans la représentation de certaines provinces ne devraient être apportés qu'en fonction des perspectives de toutes les provinces, et dans le contexte uniquement d'une réforme complète du Sénat. L'honorable Harry Van Mulligen, ministre des Relations gouvernementales de la Saskatchewan, s'est abstenu de parler de la motion, mais a rejeté dans l'ensemble l'idée d'une réforme graduelle et s'est prononcé en faveur d'un Sénat élu, efficace et représentatif. Il a réclamé un processus qui convierait les Canadiens à un dialogue servant à définir le but d'une réforme complète. L'honorable Joe Handley, premier ministre des Territoires du Nord-Ouest, a remercié le Comité de son intérêt, mais a ajouté que la réforme du Sénat n'est pas une priorité de son gouvernement pour l'instant.

La Colombie-Britannique, une région?

M. Beaujot a expliqué au Comité la dimension démographique du régionalisme, et souligné que les démographes distinguent souvent les régions côtières des Prairies. (1:66-69) Ils estiment aussi que le Nord constitue une région en soi et qu'une représentation accrue d'une telle région consoliderait en fait la représentation des peuples autochtones. (1:84) Il a ajouté qu'une région des Rocheuses (Colombie-Britannique et Alberta) pourrait se justifier (1:79), et signalé que les différences entre intérêts ruraux et urbains sont à certains égards plus prononcées que les disparités entre régions géographiques

traditionnelles et convenu, en réponse à une question, que les communautés d'intérêt qui ne sont pas d'ordre géographique pourraient être utilement représentées au Sénat. (1:75)

Plusieurs témoins se sont opposés à la création d'une région de Colombie-Britannique. M. Smith a fait valoir que l'on avait considéré comme distinctes la région des Prairies et la Colombie-Britannique à l'époque où le gouvernement fédéral contrôlait les ressources naturelles des provinces des Prairies. Ce contrôle s'est terminé toutefois en 1930. Pour lui, l'idée d'une région distincte de Colombie-Britannique au Sénat constitue une notion désuète et sans rapport avec les pratiques économiques et organisationnelles de l'Ouest, étant donné que, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, toutes les provinces de l'Ouest se sont urbanisées progressivement et que leurs gouvernements collaborent de plus en plus à la résolution des questions communes et transfrontalières. (*Mémoire*, p. 5) M. McCormick était encore plus direct : selon lui, la tentative de fonder la représentation au Sénat sur des groupes régionaux était l'une des trois grandes erreurs qu'ont commises les Pères de la Fédération lorsqu'ils ont créé le Sénat et le concept de « région » appartient au langage d'hier et ne fait que créer des provinces de première et de seconde classes. Selon lui : « Le régionalisme est mort et le provincialisme règne. ». (4:13) M. Franks a également remis en question l'utilité du concept de « région » comme fondement de la répartition des sièges au Sénat. Il a laissé entendre que les sièges pouvaient simplement être répartis sur une base provinciale.

D'autres témoins ont appuyé le maintien d'une représentation régionale au Sénat. Pour Gerald Baier, professeur invité bicentenaire canadien, MacMillan Centre for International and Area Studies, Yale University, le Sénat contribue à la prise en compte sereine des intérêts régionaux grâce aux délibérations qui assurent également la représentation de l'intérêt national, et la motion constitue donc un pas dans la bonne direction. (3:35 et *mémoire*, p. 6) M. Heard a également fait valoir l'importance d'une représentation dont le fondement est régional, car pour lui la prolifération des régions pourrait aboutir à une situation telle que chaque province deviendrait une région et que la représentation se ferait selon la population de chaque province, ce qui est déjà le cas à la Chambre des communes. (3:50)

Les positions des gouvernements provinciaux dont les représentants ont témoigné devant le Comité étaient étroitement liées à leurs positions sur la répartition des sièges au Sénat. La position de l'Alberta, expliquée par M. Mar, est la suivante : en 1867, l'homogénéité relative des régions pouvait justifier une représentativité par région, mais, dans le Canada d'aujourd'hui, ce concept n'est plus de mise. La représentation devrait être axée sur les provinces, car chaque province a évolué de manière distincte, avec des priorités, des intérêts, des préoccupations et des objectifs uniques. (3:63) Pour le Québec, qui est à la fois une province et une région, la distinction est d'importance limitée; quoi qu'il en soit, toute réforme a besoin de refléter les intérêts du Québec, la dualité canadienne et les intérêts des minorités. (5:85) L'Ontario n'a pas parlé de représentation régionale en tant que telle dans son opposition générale à la motion.

Étapes à venir et questions connexes

Les témoins ne se sont pas entendus sur les chances que le nombre requis de provinces acceptent une résolution portant sur la motion et que la Constitution puisse ainsi être

modifiée. Le premier ministre Harper a fait savoir que la répartition des sièges s'est révélée être un enjeu politique extrêmement délicat par le passé et que le gouvernement souhaitait gagner des appuis en se focalisant sur des réformes plus faciles à réaliser pour le moment. (2:15) M. Franks a fait preuve d'un scepticisme plus évident, rappelant au Comité que les impératifs politiques ont eu tendance à élargir la portée des initiatives constitutionnelles par le passé, ce qui a fait monter les enjeux et du même coup créé des obstacles insurmontables. Il a laissé entendre qu'il n'y a aucune raison de supposer que cette dynamique avait changé. (1:36) M. Resnick a également dit douter que ces changements puissent se réaliser, en l'absence d'un appui solide de la population lorsque celle-ci se rendra aux urnes.

Leslie Seidle, chercheur principal associé à l'Institut de recherche en politiques publiques, a dit croire davantage aux chances de succès du projet. Pour lui, il pourrait être opportun d'organiser un débat national sur le Sénat et sur les objectifs qui devraient guider la réforme et les provinces pourraient bien changer leurs positions lors de discussions. (1:48)

Des trois provinces dont des représentants ont témoigné devant le Comité, seuls le Québec et l'Alberta ont indiqué désirer participer à des discussions concernant un changement constitutionnel. L'Ontario a exprimé une position plus ambiguë. Si la province n'appuie pas les discussions constitutionnelles pour le moment, son représentant a indiqué qu'il appuyait soit l'abolition du Sénat soit une représentation accrue de sa province si de telles discussions sont lancées, ce qui laisse supposer qu'il est disposé à y participer.

Peu de témoins ont proposé un élargissement de la motion pour qu'elle porte sur d'autres questions. Toutefois, selon M. Baier, il pourrait être bon que l'étude du nombre de sénateurs comprenne une analyse de l'article 26 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cet article permet au premier ministre de faire nommer de quatre à huit sénateurs supplémentaires (ce qui était censé permettre au gouvernement d'accroître ses appuis au Sénat lorsque les deux chambres risquent l'impasse). M. Baier a laissé entendre que cette disposition menaçait la crédibilité du Sénat et a demandé son élimination.

OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS

Les délibérations du Comité, et les discussions avec les témoins experts, ont permis de dégager quatre critères déterminants qui ont guidé les membres du Comité dans leur examen de la motion du sénateur Murray, appuyée par le sénateur Austin :

- (1) La proposition d'augmenter le nombre de sièges de 6 à 12 pour la Colombie-Britannique, de 6 à 10 pour l'Alberta, et de 6 à 7 pour la Saskatchewan et le Manitoba est-elle juste et raisonnable pour les résidents de ces provinces et pour les autres Canadiens?
- (2) Est-ce que la Colombie-Britannique, et le secteur formé de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba, peuvent être considérés comme des régions aux fins de la représentation au Sénat?

- (3) Y a-t-il une probabilité raisonnable que sept provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population et le Parlement fédéral ratifient la proposition, comme l'exige la Constitution, ou au moins que les délibérations sur la proposition contribuent de manière constructive à faire évoluer le dossier constitutionnel?
- (4) Y a-t-il des questions liées à la proposition qui demanderaient l'élargissement de celle-ci pour les inclure?

Suit un aperçu des constatations et des conclusions du Comité relatives à ces critères, que les sénateurs pourraient juger utiles lors des délibérations sur la motion.

La répartition proposée des sièges

Lorsqu'il a pris la parole au Sénat le 27 juin 2006 pour défendre sa motion, le sénateur Murray a soutenu, principalement, qu'il y a un grave déséquilibre de la représentation au Sénat. En effet, la population de la Colombie-Britannique et des provinces de l'Ouest a continué de croître, mais le nombre de sièges n'a pas changé depuis 1915. Il a souligné que cette rigueur tranchait avec ce qui se faisait avant 1915, la répartition des sièges ayant été modifiée à quelques reprises pour tenir compte de la création de nouvelles provinces dans l'Ouest ou de leur croissance démographique (ces modifications sont présentées à la section Contexte du rapport). En appuyant la motion, le sénateur Austin a indiqué qu'elle n'avait pas pour but de remplacer la forte représentation des régions minoritaires, la raison d'être du Sénat, par un principe de représentation selon la population. Au contraire, la proposition accorderait une représentation plus équitable des provinces moins peuplées, les provinces de taille moyenne que sont l'Alberta et la Colombie-Britannique profitant d'une répartition raisonnable des sièges.

Les témoins ont largement appuyé l'augmentation du nombre de sièges, particulièrement pour l'Alberta et la Colombie-Britannique, ce qui indique qu'on reconnaît généralement que la croissance démographique de ces provinces a rendu leur représentation terriblement inéquitable. Le fait que la population de l'Alberta et celle de la Colombie-Britannique soient plus grandes que celle des provinces de l'Atlantique, mais que chacune de ces provinces n'ait que six sièges comparativement aux trente que détient le Canada atlantique, est une illustration particulièrement éloquentes du problème. De l'avis de la plupart des membres du Comité, l'augmentation de la représentation de l'Ouest se fait attendre depuis beaucoup trop longtemps.

La proposition exigerait de faire un pas modéré vers l'équité pour les Canadiens de l'Ouest. La Colombie-Britannique, qui représente 13,2 p. 100 de la population canadienne, verrait son pourcentage de sièges au Sénat passer de 5,7 à 10,3 p. 100. Pour l'Alberta, représentant 10,1 p. 100 de la population, le pourcentage de sièges passerait de 5,7 à 8,5 p. 100. La Saskatchewan et l'Alberta, dont les populations sont légèrement supérieures à celles du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse, obtiendraient chacune 6 p. 100 des sièges au Sénat, se rapprochant ainsi du taux de 8,5 p. 100 de deux provinces de l'Atlantique. Ce qui est proposé, donc, n'est pas une redistribution si importante qu'elle modifierait radicalement l'actuel modèle de représentation au Sénat, mais plutôt un ajustement progressif à la réalité démographique que tous les Canadiens raisonnables devraient accepter. D'ailleurs, le taux de 30,8 p. 100 de sièges proposé au

Sénat est beaucoup plus faible que la moyenne de 35,8 p. 100 proposée dans les études des comités parlementaires et commissions royales présentées dans la section « Contexte » du rapport.

Les principales objections à la répartition proposée des sièges étaient : (a) elle ne va pas assez loin, (b) le nombre de sièges au Sénat n'est pas la cause principale de l'éloignement de l'Ouest, et la répartition des sièges à la Chambre des communes est une question qui mérite aussi notre attention, et (c) la proposition diluerait la représentation des autres régions à un point qui pourrait devenir inacceptable.

De l'avis du Comité, ces inquiétudes méritent qu'on s'y attarde. Cependant, elles ne constituent pas, pour la plupart des membres du Comité, une bonne raison de rejeter la motion, et de se croiser les bras. Une redistribution plus radicale (comme l'égalité des provinces) ou d'autres changements comme la redistribution des sièges à la Chambre des communes peuvent être pertinents dans le cadre d'une réforme complète, mais ce n'est pas ce qui est envisagé dans la proposition. Ce qu'on vise, plutôt, c'est une amélioration progressive qui peut s'opérer plus facilement, à court terme. À notre avis, c'est ce qui s'impose sur le plan de la représentation régionale.

Selon la plupart des habitants de l'Ouest, la représentation au Sénat est à tout le moins un enjeu symbolique, et il faut donc la modifier. Même si ce n'était pas un enjeu, le Comité croit que cette injustice est tellement évidente qu'une réforme s'avère nécessaire. En effet, il faut procéder à des changements lorsque la charge émotionnelle qui les accompagne est faible. Les Canadiens percevront alors la réforme comme une réaction fondée sur des principes face à l'injustice, plutôt que comme une réaction à une crise ou simplement comme un gain obtenu à force de se plaindre.

Enfin, en ce qui concerne la troisième objection, plusieurs témoins craignaient la dilution de la représentation au Québec et dans d'autres provinces. En outre, un membre du Comité a soutenu vigoureusement que la représentation selon la population n'est pas l'objectif du Sénat, dont la raison d'être est de représenter principalement les provinces moins peuplées pour faire contrepoids à la représentation selon la population à la Chambre des communes. Selon cet argument, toute dilution de la représentation des provinces les moins peuplées, notamment l'Île-du-Prince-Édouard en raison de sa très petite taille, pose un problème important. D'autres membres du Comité ont reconnu que cette question méritait qu'on s'y attarde, mais croyaient que la dilution proposée était très faible, et qu'elle ne nuisait pas à la représentation caractéristique propre au Sénat. Le changement proposé réduirait l'actuel pourcentage de sièges du Québec et de l'Ontario de 22,8 p. 100 à 20 p. 100 pour chacune de ces provinces qui ont aussi la plus forte représentation à la Chambre des communes. De façon similaire, les plus petites provinces ont un pourcentage de représentation disproportionnellement élevé, selon la raison d'être du Sénat. À titre d'exemple, l'Île-du-Prince-Édouard représente seulement 0,4 p. 100 de la population, mais conserverait 3,4 p. 100 des sièges au Sénat (une baisse comparativement au taux actuel de 3,8 p. 100).

Deux régions : la Colombie-Britannique et les provinces des Prairies

Dans son discours du 27 juin, le sénateur Murray soutient que la Colombie-Britannique est une cinquième région distincte. Il fait valoir que le gouvernement du Canada lui a reconnu ce statut de région distincte au milieu des années 1990, lorsqu'il a modifié la loi exigeant qu'il obtienne le consentement régional pour effectuer des modifications constitutionnelles selon la règle du « 7/50 ».

La proposition de reconnaître la Colombie-Britannique comme une cinquième région ne semblait pas inquiéter la plupart des témoins experts, et n'a pas beaucoup retenu l'attention. Ce sont les détracteurs du concept qui s'y sont le plus attardés, soutenant (a) que l'intégration parmi les provinces de l'Ouest n'offrait aucune base valide pour la reconnaissance de la Colombie-Britannique comme une région à part entière, et (b) que le concept de « région » lui-même n'avait plus rien à voir avec la réalité de la fédération actuelle, où l'identité et les besoins sur le plan de la représentation se définissent en fonction des provinces.

De l'avis du Comité, les objections fondées sur le manque de pertinence ou le fait que la représentation régionale ne correspond pas à la réalité canadienne reposent sur une fausse différence qui n'a jamais trouvé son expression dans les pratiques constitutionnelles canadiennes. Au Sénat, la représentation n'a jamais été au détriment des provinces ou de la population des provinces (ni, plus récemment, des territoires). Au contraire, elle s'est toujours appuyée sur ces bases dans le contexte d'un équilibre régional qui contribue à assurer une représentation juste et équitable des régions du pays ayant une population moins nombreuse, que les populations soient réparties entre plusieurs petites provinces ou dispersées dans des provinces relativement moins nombreuses et dont le territoire est plus vaste.

Résultat : la représentation au Sénat constitue un équilibre propre au Canada qui tient compte de la taille de la population, de l'étendue géographique, de l'identité politique et des intérêts communs, sans la rigidité qui accompagnerait une formule de répartition des sièges appliquée rigoureusement. Le concept de « région » demeure utile dans cet équilibre puisque c'est un moyen de reconnaître les besoins différents sur le plan de la représentation conjugués aux concentrations importantes de la population et au poids économique, tout en n'excluant pas la possibilité de répondre à d'autres besoins, comme le prouve l'attribution de sièges aux trois territoires.

En se fondant sur le rôle du concept de région défini plus haut, les membres du Comité croient que la reconnaissance de la Colombie-Britannique en tant que cinquième région doit être évaluée conjointement avec celle des provinces des Prairies, et distinctement. La reconnaissance de deux régions dans l'Ouest vient du fait que la croissance démographique, particulièrement en Alberta et en Colombie-Britannique, en a fait des provinces intermédiaires dans la fédération canadienne. En tant que provinces moins peuplées, comparativement au Québec et à l'Ontario, elles doivent encore avoir une représentation plus élevée mais, simultanément, la population et le poids économique de l'Alberta et de la Colombie-Britannique à l'heure actuelle exigent une représentation supérieure à celle des provinces du Canada atlantique. Pris individuellement, le caractère

distinctif sur le plan démographique et économique de la Colombie-Britannique justifie amplement qu'elle devienne une région, comme l'a reconnu le Parlement au milieu des années 1990 (dans la loi concernant la ratification avec l'appui des régions dont il est question dans la section « Contexte »).

Participer à l'évolution

La position des trois provinces dont les représentants ont témoigné devant le Comité indique que certains gouvernements provinciaux ne sont pas vraiment réceptifs aux changements proposés à l'heure actuelle. Cependant, le Comité tient à souligner que les représentants de l'Alberta et du Québec n'ont pas rejeté la proposition du revers de la main, et ont affirmé être prêts à participer aux discussions constitutionnelles en toute ouverture d'esprit. Nous pensons qu'il s'agit d'un signe important, puisque ces deux provinces ont adopté depuis longtemps des positions qui pourraient faire croire qu'elles s'opposent à l'augmentation du nombre de sièges que propose la motion (l'Alberta continue de réclamer un nombre égal de sièges pour toutes les provinces, dans le cadre de la réforme triple E, et le Québec s'est traditionnellement opposé à tout changement qui réduirait son pourcentage actuel de sièges au Sénat). Nous croyons que ces provinces ont envoyé un signal important, et très positif, quant à leur réaction à l'objectif de la motion et à leur perception concernant l'attitude de leur population. Le paysage émotionnel et politique de la fédération a grandement évolué depuis l'échec des projets de réforme globaux du début des années 1990. Quinze ans plus tard, il règne un esprit plus constructif, et les perspectives de discussions fructueuses sont meilleures.

Le Comité ne peut prédire ce qui se produira lors des pourparlers constitutionnels suscités par la motion. Il faut se rappeler, cependant, que même dans le climat défavorable du début des années 1990, les gouvernements, y compris celui du Québec, ont conclu l'Accord de Charlottetown, qui proposait des réformes au Sénat ainsi que d'autres changements. Comme il a été mentionné précédemment, même l'Ontario n'a pas refusé de participer aux discussions constitutionnelles avec les autres provinces, et si de telles discussions devaient avoir lieu, les membres du Comité sont convaincus que l'attitude du gouvernement ontarien finirait par changer puisque les Ontariens et les autres Canadiens partagent le même intérêt général pour l'évolution du dossier constitutionnel.

Si la motion est adoptée et soumise aux assemblées législatives fédérale et provinciales, elle lancera officiellement le processus de ratification des modifications établi par la Constitution, qui prévoit une échéance de trois ans pour la ratification avec tout ce que cela comporte comme pressions. Cependant, mis à part le libellé de la motion, ce sera aussi l'occasion de discuter de manière ouverte et entière, sans la contrainte d'une échéance imposée. Des témoins entendus par le Comité ont demandé la tenue de discussions exploratoires pour connaître l'opinion des Canadiens et les possibilités d'atteindre un consensus sur la question plus générale de la réforme du Sénat. Selon le Comité, il est temps d'entamer de telles discussions, et la proposition d'accroître la représentation de l'Ouest de la motion offre une excellente occasion de le faire.

Autres questions

Un témoin a suggéré que la motion soit modifiée pour proposer l'abrogation de l'article 26 de la *Loi constitutionnelle de 1867* plutôt que sa modification afin d'ajouter 5 ou 10 sénateurs. Selon l'argumentation, cette mesure menacerait la crédibilité du Sénat, vraisemblablement parce qu'un premier ministre peut nommer des groupes de partisans du gouvernement pour (dans certains cas) triompher de l'opposition à certaines mesures gouvernementales. Tant que le Sénat demeurera un organisme non élu, nous croyons que l'article 26 offrira un ultime recours aux premiers ministres aux prises avec une opposition majoritaire au Sénat, et qu'il ne présente pas un risque plus grand pour sa crédibilité qu'un très long conflit entre ce dernier et la Chambre des communes, dans les circonstances. Si le Sénat devait être élu, nous convenons que l'article 26 ne serait plus utile et qu'il faudrait l'abroger en tant que mesure d'ordre administratif. Cependant, il conviendrait de le faire après la mise en place d'un système électoral.

L'autre proposition examinée durant nos audiences nous a été soumise par l'un des membres, et a reçu l'appui de plusieurs. On a soutenu que la représentation des premiers habitants du Nunavik, dans le Nord du Québec, n'était pas assurée par l'actuelle répartition des sièges au Sénat, et que la représentation d'autres minorités, comme les peuples côtiers et les communautés de langues officielles, n'était pas non plus assurée. Le Comité a entendu abondamment parler du défi d'en assurer la représentation ainsi que celle de populations beaucoup plus grandes de régions reconnues par la Constitution. Une représentation garantie des habitants du Nunavik, des peuples côtiers et des communautés de langues officielles a donc été préconisée.

Le Comité a souscrit à l'objectif de la proposition. Des mesures sont nécessaires, et depuis longtemps déjà, pour suppléer à l'absence de représentation officielle des premiers habitants du Nunavik. Cette situation inacceptable persiste depuis 1912, année où les frontières du Québec ont été repoussées pour englober ce territoire. Or, les limites des 24 divisions sénatoriales du Québec n'ont pas été révisées de manière à inclure ce qu'on appelle aujourd'hui le Nunavik. Les membres du Comité croient que l'examen des solutions à adopter (et de la procédure de modification applicable) pour régler cette question occupe un rang élevé sur la liste des affaires constitutionnelles en suspens au Canada, et que les gouvernements en cause devraient y accorder la priorité.

Nous croyons également qu'un examen du processus de sélection des sénateurs contribuerait à améliorer l'efficacité du Sénat à représenter les minorités (voir le rapport du Comité sur la teneur du projet de loi S-4). Ces exigences peuvent donc continuer à trouver leur satisfaction dans les nominations faites par les premiers ministres du Canada, et devraient être intégrées à tout processus d'élection éventuel créé pour servir de base à la sélection des sénateurs. En plus d'éviter les grandes difficultés possibles liées à la répartition des sièges entre les minorités, cette façon de faire ne requiert pas la ratification des gouvernements provinciaux, et assurerait la souplesse de la représentation, à mesure que les exigences des minorités évoluent.

Conclusion

Les prévisions de croissance démographique que le Comité a obtenues de M. Beaujot, un des plus grands démographes du Canada, donnent à entendre que le problème de la représentation insuffisante de l'Ouest au Sénat ne se résorbera pas. D'ici 2031, la population de la Colombie-Britannique aura augmenté de 29,3 p. 100, et celle de l'Alberta de 27,3 p. 100, tandis que la croissance du Canada atlantique devrait se situer sous la moyenne nationale de 20,9 p. 100. À moins de faire quelque chose, l'actuelle injustice de la représentation au Sénat s'aggravera encore au cours des 25 prochaines années.

La motion proposée par le sénateur Murray et appuyée par le sénateur Austin offre une réponse modérée et raisonnable à ce défi. La répartition proposée des sièges permettrait au Sénat de représenter plus justement les Canadiens, conformément à la représentation plus élevée des régions moins peuplées et d'autres minorités qui est sa raison d'être. Elle renforcerait aussi grandement la crédibilité du Sénat auprès des résidents et des gouvernements des provinces de l'Ouest, et assurerait la bonne volonté nécessaire à l'évolution globale du dossier constitutionnel. À la lumière de ce qui précède :

Les membres du Comité ne sont pas unanimes, mais la plupart appuient la motion présentée le 27 juin par le sénateur Murray, appuyée par le sénateur Austin, et exhortent les sénateurs représentant toutes les régions du Canada à appuyer cette motion, pour donner aux gouvernements et aux assemblées législatives du Canada un point de départ visant à fournir à l'Ouest une représentation équitable au Sénat du Canada.

ANNEXE A – TÉMOINS (en ordre de comparution)

Le mercredi 6 septembre 2006

C.E.S. (Ned) Franks, professor émérite, Université Queen's

Leslie Seidle, chercheur principal associé, Institut de recherche en politiques publiques

Janet Ajzenstat, professeur émérite, Science politique, Université McMaster

Roderic Beaujot, professeur, Sociologie, University of Western Ontario

Le jeudi 7 septembre 2006

Le très honorable Stephen Harper, C.P., député, Premier ministre du Canada

Bureau du Conseil privé

Matthew King, secrétaire adjoint du Cabinet, Législation et planification parlementaire

Dan McDougall, directeur des opérations, Législation et planification parlementaire

Ministère de la justice Canada

Warren J. Newman, avocat général, Section du droit administratif et constitutionnel

Le mardi 19 septembre 2006

Roger Gibbins, président-directeur général, Fondation Canada Ouest

Gerald Baier, professeur invité bicentenaire canadien, MacMillan Centre for International and Area Studies, Yale University

Philip Resnick, professeur de sciences politiques, Université de la Colombie-Britannique (par vidéoconférence)

Andrew Heard, professeur agrégé, Département de science politique, Université Simon Fraser

L'honorable Gary Mar, ministre des relations internationales et intergouvernementales, Gouvernement de l'Alberta

Le mercredi 20 septembre 2006

Peter McCormick, président, Département des sciences politiques, Université de Lethbridge

Gordon Gibson, attaché supérieur de recherche en études canadiennes, Institut Fraser

Peter Hogg, universitaire en résidence, Blake, Cassels et Graydon

John Whyte, agrégé supérieur de recherche en politique, Institut de politiques publiques de la Saskatchewan

Richard Simeon, professeur invité des études canadiennes, William Lyon Mackenzie King, Weatherhead Centre for International Affairs, Harvard University (par vidéoconférence)

David E. Smith, professeur émérite, Université de la Saskatchewan

Daniel Pellerin, professeur adjoint invité, Département des sciences politiques, Colgate University

Le jeudi 21 septembre 2006

Patrick J. Monahan, doyen, Faculté de droit, Osgoode Hall

L'honorable Gérard-A Beaudoin, professeur émérite, Faculté de droit, Université d'Ottawa et ancien sénateur

Gérald R. Tremblay, associé, McCarthy, Tétrault

L'honorable Marie Bountrogianni, ministre des Affaires intergouvernementales et ministre responsable du Renouveau démocratique, Gouvernement de l'Ontario

Stephen Allan Scott, professeur émérite, Faculté de droit, Université McGill

L'honorable Benoit Pelletier, ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes, de la Francophonie canadienne, de l'Accord sur le commerce intérieur, de la Réforme des institutions démocratiques et de l'Accès à l'information, Gouvernement du Québec

OBSERVATIONS ÉCRITES PAR

Organismes :

Canadian Committee on a Triple E Senate, Bert Brown, président
Inuit Tapariit Kanatami, Mary Simon, présidente

Particuliers :

Scott Gardiner
David Goetz
Timothy C.S. Hemmings
Gerard W. Horgan
Stephen M. MacLean
Professeur Errol P. Mendes, Université d'Ottawa
Neil Sutherland
Professeur Guy Tremblay, Université Laval
John K. Walker

APPENDIX "B"
(see p. 563)

Thursday, October 26, 2006

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

FOURTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-2, An Act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, the 27th of June, 2006, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

1. *Clause 2, page 3*: Replace line 35 with the following:

"missioner;

(d.1) a ministerial appointee whose appointment is approved by the Governor in Council; and"

2. *Clause 2, page 4*: Replace line 5 with the following:

"Governor in Council may appoint a person, but does not include the Senate or the House of Commons."

3. *Clause 2, page 4*:

- (a) Replace line 20 with the following:

"(d) a Governor in Council appointee, or a ministerial appointee whose appointment is approved by the Governor in Council, who"; and

- (b) Replace line 24 with the following:

"(e) a Governor in Council appointee, or a ministerial appointee whose appointment is approved by the Governor in Council, who".

4. *Clause 2, page 5*:

- (a) Replace lines 26 and 27 with the following:

"4. (1) For the purposes of this Act, a public office holder is in an actual conflict of interest when he", and

- (b) Add after line 32 the following:

"(2) For the purposes of this Act, a public office holder is in a potential conflict of interest when the public office holder's ability to exercise an official power, duty or function could be influenced by his or her private interests or those of his or her relatives or friends, or could be improperly influenced by another person's private interests.

(3) For the purposes of this Act, a public office holder is in an apparent conflict of interest when there is a reasonable perception, which a reasonably well-informed person could properly have, that the public office holder's ability to exercise an official power, duty or function must have been influenced by his or her private interests or those of his or her relatives or friends, or must have been improperly influenced by another person's private interests."

ANNEXE « B »
(voir p. 563)

Le jeudi 26 octobre 2006

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

QUATRIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été renvoyé le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 27 juin 2006, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les amendements suivants :

1. *Article 2, page 4* : Ajouter après la ligne 5 ce qui suit :

« d.1) titulaire d'une nomination ministérielle lorsque celle-ci est approuvée par le gouverneur en conseil; ».

2. *Article 2, page 2* : Remplacer la ligne 36 par ce qui suit :

« nommer une personne, à l'exception du Sénat et de la Chambre des communes. ».

3. *Article 2, page 4* :

- a) Remplacer la ligne 17 par ce qui suit :

« d) est nommé par le gouverneur en conseil ou par le ministre sur approbation de celui-ci et »;

- b) Remplacer la ligne 21 par ce qui suit :

« e) est nommé par le gouverneur en conseil ou par le ministre sur approbation de celui-ci et ».

4. *Article 2, page 5* :

- a) Remplacer les lignes 31 à 33 par ce qui suit :

« 4. (1) Pour l'application de la présente loi, un titulaire de charge publique se trouve en situation de conflit d'intérêts réel lorsqu'il exerce »;

- b) Ajouter après la ligne 38 ce qui suit :

« (2) Pour l'application de la présente loi, un titulaire de charge publique se trouve en situation de conflit d'intérêts potentiel lorsque sa capacité d'exercer un pouvoir officiel ou une fonction officielle pourrait être influencée par son intérêt personnel ou celui d'un parent ou ami, ou pourrait être influencé de façon irrégulière par celui de toute autre personne.

(3) Pour l'application de la présente loi, un titulaire de charge publique se trouve en situation de conflit d'intérêts apparent lorsqu'il existe une perception raisonnable, qu'une personne raisonnablement avertie pourrait avoir à juste titre, que sa capacité d'exercer un pouvoir officiel ou une fonction officielle doit avoir été influencée par son intérêt personnel ou celui d'un parent ou ami, ou doit avoir été influencée de façon irrégulière par celui de toute autre personne. ».

5. *Clause 2, page 6:*

(a) Replace lines 3 and 4 with the following:

“prevent the public office holder from being in an actual, apparent or potential conflict of interest.”;

(b) Replace lines 10 and 11 with the following:

“the decision, he or she would be in an actual, apparent or potential conflict of interest.”.

6. *Clause 2, page 6:*

(a) Replace line 5 with the following:

“6. No public office holder shall make a”; and

(b) Delete lines 12 to 17.

7. *Clause 2, page 7:* Replace line 9 with the following:

“(b) that is given by a relative or close personal friend; or”.

8. *Clause 2, page 9:* Replace lines 39 and 40 with the following:

“it would place the public office holder in an actual, apparent or potential conflict of interest.”.

9. *Clause 2, page 12:* Replace line 10 with the following:

“he or she would be in an actual, apparent or potential conflict of interest.”.

10. *Clause 2, page 13:* Replace line 37 with the following:

“in a 12-month period, the reporting.”.

11. *Clause 2, page 14:* Replace line 16 with the following:

“recused himself or herself to avoid an actual, apparent or potential conflict of”.

12. *Clause 2, page 14:* Replace line 21 with the following:

“identify the actual, apparent or potential conflict of interest that was avoided.”.

13. *Clause 2, page 14:* Replace line 24 with the following:

“is appointed as a public office holder,”.

14. *Clause 2, page 15:* Replace line 1 with the following:

“or more, other than one from a relative,”.

15. *Clause 2, page 18:* Replace line 25 with the following:

“actual, apparent or potential conflict of interest in relation to the reporting”.

16. *Clause 2, page 22:*

(a) Replace line 1 with the following:

“38. (1) The Commissioner may, on application, exempt”; and

5. *Article 2, page 6 :*

a) Remplacer la ligne 4 par ce qui suit :

« d'intérêts réel, potentiel ou apparent. »;

b) Remplacer la ligne 11 par ce qui suit :

« conflit d'intérêts réel, potentiel ou apparent. ».

6. *Article 2, page 6 :*

a) Remplacer la ligne 5 par ce qui suit :

« 6. Il est interdit à tout titulaire de charge »;

b) Supprimer les lignes 12 à 17.

7. *Article 2, page 7 :* Remplacer la ligne 10 par ce qui suit :

« d'un parent ou d'un ami personnel intime; ».

8. *Article 2, page 9 :* Remplacer la ligne 43 par ce qui suit :

« situation de conflit d'intérêts réel, potentiel ou apparent. ».

9. *Article 2, page 12 :* Remplacer la ligne 13 par ce qui suit :

« d'intérêts réel, potentiel ou apparent. ».

10. *Article 2, page 13 :* Remplacer la ligne 37 par ce qui suit :

« du titulaire excède 200 \$ sur une ».

11. *Article 2, page 14 :* Remplacer la ligne 15 par ce qui suit :

« d'intérêts réel, potentiel ou apparent, il lui incombe de faire, dans les ».

12. *Article 2, page 14 :* Remplacer la ligne 19 par ce qui suit :

« rêts réel, potentiel ou apparent évité. ».

13. *Article 2, page 14 :* Remplacer la ligne 20 par ce qui suit :

« (2) Il incombe au titulaire de charge publique de faire, dans les cent vingt ».

14. *Article 2, page 15 :* Remplacer la ligne 2 par ce qui suit :

« provenant d'un parent, il lui ».

15. *Article 2, page 18 :* Remplacer la ligne 24 par ce qui suit :

« conflit d'intérêts réel, potentiel ou apparent par rapport à ses fonctions ».

16. *Article 2, page 22 :*

a) Remplacer la ligne 1 par ce qui suit :

« 38. (1) Le commissaire peut, sur demande, soustraire à »;

(b) Replace lines 22 to 27 with the following:

“(3) The decision made by the Commissioner shall be communicated in writing to the person who applied for the exemption.

(4) If the Commissioner has granted an exemption in accordance with this section, the Commissioner shall publish the decision and the reasons in the public registry maintained under section 51.”.

17. *Clause 2, page 24*: Replace, in the English version, line 4 with the following:

“a person under section 39 affects any obligation or”.

18. *Clause 2, page 24*:

(a) Replace line 7 with the following:

“43. (1) In addition to carrying out his or her”;

(b) Replace line 10 with the following:

“(a) provide advice to the Prime”; and

(c) Add after line 17 the following:

“(2) Subject to subsection (4), advice under paragraph (1)(a) may be provided on a confidential basis.

(3) If, in the course of responding to a request by the Prime Minister for advice under paragraph (1)(a), the Commissioner concludes that a public office holder has contravened this Act, the Commissioner shall provide the Prime Minister with a report setting out the facts in relation to the contravention as well as the Commissioner’s analysis and conclusions.

(4) The Commissioner shall, at the same time that the report is provided under subsection (3) to the Prime Minister, provide a copy of it to the public office holder who is the subject of the report and make the report available to the public.”.

19. *Clause 2, page 25*: Delete lines 4 to 21.

20. *Clause 2, page 25*:

(a) Replace line 22 with the following:

“(7) Subject to subsection (8.1), the Commissioner shall provide the”; and

(b) Replace lines 26 to 31 with the following:

“request.

(8) Subject to subsection (8.1), the Commissioner shall, at the same time”.

b) Remplacer les lignes 20 à 24 par ce qui suit :

« (3) La décision prise par le commissaire est communiquée par écrit à la personne qui a demandé l’exemption.

(4) Si le commissaire a accordé une exemption en vertu du présent article, il publie sa décision motivée dans le registre visé à l’article 51. ».

17. *Article 2, page 24* : Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 4 par ce qui suit :

« a person under section 39 affects any obligation or ».

18. *Article 2, page 24* :

a) Remplacer la ligne 8 par ce qui suit :

« 43. (1) En plus d’appliquer la présente loi »;

b) Remplacer les lignes 10 à 14 par ce qui suit :

« donne :

a) des avis au premier ministre, notamment, à sa demande, sur l’application de la présente loi à un titulaire de charge publique;

b) des avis, à titre confidentiel, au titulaire de charge publique sur »;

c) Ajouter après la ligne 16 ce qui suit :

« (2) Sous réserve du paragraphe (4), les avis mentionnés à l’alinéa (1)a peuvent être donnés à titre confidentiel.

(3) Si, après réception d’une demande faite par le premier ministre conformément à l’alinéa (1)a), le commissaire conclut, au cours de son examen de la demande, qu’un titulaire de charge publique a contrevenu à la présente loi, il remet au premier ministre un rapport énonçant les faits relatifs à la contravention, son analyse et ses conclusions.

(4) En même temps qu’il remet le rapport, le commissaire en fournit un double au titulaire de charge publique visé et le rend accessible au public. ».

19. *Article 2, page 25* : Supprimer les lignes 4 à 18.

20. *Article 2, page 25* :

a) Remplacer la ligne 19 par ce qui suit :

« (7) Sous réserve du paragraphe (8.1), le commissaire remet au premier minis- »;

b) Remplacer les lignes 21 à 25 par ce qui suit :

« la question et ses conclusions.

(8) Sous réserve du paragraphe (8.1), en même temps qu’il remet le rapport, le ».

21. *Clause 2, page 25*: Replace, in the English version, line 32 with the following:

“that the report is provided under subsection (7),”.

22. *Clause 2, page 25*: Add after line 37 the following:

“(8.1) If the Commissioner determines that the request was frivolous or vexatious or was made in bad faith or the examination of the matter was discontinued under subsection (3), the Commissioner shall provide the report only to the member who made the request and the public office holder or former public office holder who is the subject of the request, and shall not make the report available to the public.”.

23. *Clause 2, page 26*:

(a) Replace lines 15 and 16 with the following:

“46. Before providing advice under paragraph 43(1)(a) or a report under section 43,”;

(b) Replace line 22 with the following:

“out in a report under section 43, 44 or 45 that a”; and

(c) Replace line 28 with the following:

“48. (1) For the purposes of paragraph 43(1)(a)”.

24. *Clause 2, page 27*: Replace line 17 with the following:

“43, 44 or 45; or”.

25. *Clause 2, page 28*: Replace line 16 with the following:

“section 86 of the *Parliament of Canada*”.

26. *Clause 2, page 28*: Add after line 26 the following:

“(c.1) decisions on exemption applications under section 38 and the accompanying reasons,”.

27. *Clause 2, page 28*: Replace line 35 with the following:

“recusal under subsection 25(1) or section 30,”.

28. *Clause 2, page 31*:

(a) Replace line 38 with the following:

“later than two years after the day on which the”; and

(b) Replace line 40 with the following:

“matter of the proceedings and, in any case, not later than five years after the day on which the subject-matter of the proceedings arose.”.

29. *Clause 2, page 32*: Replace lines 29 and 30 with the following:

“(2) Nothing in this Act abrogates or”.

21. *Article 2, page 25* : Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 32 par ce qui suit :

« that the report is provided under subsection (7), ».

22. *Article 2, page 25* : Ajouter après la ligne 28 ce qui suit :

« (8.1) S'il juge la demande futile, vexatoire ou entachée de mauvaise foi, ou s'il a mis fin à l'étude en vertu du paragraphe (3), le commissaire remet le rapport uniquement à l'auteur de la demande et à l'intéressé, et ne le rend pas accessible au public. ».

23. *Article 2, page 26* :

a) Remplacer la ligne 11 par ce qui suit :

« l'alinéa 43(1)a) ou son rapport au titre des articles 43, »;

b) Remplacer la ligne 15 par ce qui suit :

« commissaire, dans le rapport prévu aux articles 43, »;

c) Remplacer la ligne 21 par ce qui suit :

« 48. (1) Pour l'application de l'alinéa 43(1)a) et ».

24. *Article 2, page 27* : Remplacer la ligne 16 par ce qui suit :

« prévu aux articles 43, 44 ou 45; ».

25. *Article 2, page 28* : Remplacer les lignes 13 et 14 par ce qui suit :

« missaire peut disposer en vertu de l'article 86 de la *Loi sur le Parlement du Canada*. ».

26. *Article 2, page 28* : Ajouter après la ligne 24 ce qui suit :

« (c.1) les décisions motivées concernant toute demande d'exemption présentée en vertu de l'article 38; ».

27. *Article 2, page 28* : Remplacer la ligne 33 par ce qui suit :

« conformément au paragraphe 25(1) ou à l'article 30, celle-ci : ».

28. *Article 2, page 31* :

a) Remplacer la ligne 36 par ce qui suit :

« prescrivent par deux ans à compter de la date »;

b) Remplacer la ligne 38 par ce qui suit :

« éléments constitutifs de la violation et, en tout état de cause, par cinq ans à compter de la date où les éléments constitutifs de la violation ont pris naissance. ».

29. *Article 2, page 32* : Remplacer les lignes 22 et 23 par ce qui suit :

« (2) La présente loi n'a pas pour ».

30. *Clause 2, page 32:*
- (a) Replace line 35 with the following:
“at any time within but not later than two years”; and
- (b) Replace line 39 with the following:
“five years after the day on which the subject-”.
31. *Clause 2, page 33:* Replace lines 7 and 8 with the following:
“67. (1) Within five years after this section comes into force, a comprehensive review”.
32. *Clause 3, page 35, line 4:* Replace in the French version with the following:
“aux conflits d'intérêts et à l'éthique en conformité avec l'article 44 de”.
33. *Clause 3:*
- (a) *Page 33:*
- (i) Replace lines 26 and 27 with the following:
“tion in the office of the Ethics Commissioner”, and
- (ii) Delete line 40; and
- (b) *Page 34:*
- (i) Replace lines 1 and 2 with the following:
“(3) Every reference to the Ethics Commissioner in any”,
- (ii) Replace, in the English version, line 4 with the following:
“other document executed by that person is”,
- (iii) Replace lines 9 and 10 with the following:
“administrative proceeding to which the Ethics Commis-”,
- (iv) Replace line 17 with the following:
“Ethics Commis-”, and
- (v) Replace lines 21 to 23 with the following:
“possession or control of the Ethics Commissioner relating to the exercise of his or her powers, duties and”.
34. *Clause 4, page 35:* Replace line 34 with the following:
“Commissioner or Senate Ethics Officer”.
30. *Article 2, page 32 :*
- a) Remplacer la ligne 28 par ce qui suit :
« au titre de la présente loi plus de deux ans après »;
- b) Remplacer la ligne 31 par ce qui suit :
« état de cause, plus de cinq ans après la date de la ».
31. *Article 2, page 33 :* Remplacer les lignes 6 et 7 par ce qui suit :
« 67. (1) Dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du présent article, un examen appro- ».
32. *Article 3, page 35, ligne 4 :* Remplacer, dans la version française, par ce qui suit :
« aux conflits d'intérêts et à l'éthique en conformité avec l'article 44 de ».
33. *Article 3 :*
- a) *Page 33 :*
- (i) Remplacer la ligne 25 par ce qui suit :
« du »,
- (ii) Remplacer les lignes 35 et 36 par ce qui suit :
« frais et dépenses du bureau du commissaire à »;
- b) *Page 34 :*
- (i) Remplacer les lignes 4 à 6 par ce qui suit :
« commissaire à l'éthique sous son nom, la mention de celui-ci vaut mention du commissaire »,
- (ii) Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 4 par ce qui suit :
« other document executed by that person is »,
- (iii) Remplacer les lignes 9 à 12 par ce qui suit :
« et à l'éthique prend la suite du commissaire à l'éthique, au même titre et dans les mêmes conditions que celui-ci, comme partie aux »,
- (iv) Remplacer les lignes 15 et 16 par ce qui suit :
« présent article et auxquelles le commissaire à »,
- (v) Remplacer la ligne 22 par ce qui suit :
« com- ».
34. *Article 4, page 35 :* Remplacer la ligne 37 par ce qui suit :
« l'éthique ou le conseiller sénatorial en éthique. ».

35. *Clause 5, page 36:*

(a) Replace lines 5 and 6 with the following:

“committee or member of either House, the Senate Ethics Officer or the Conflict of Interest and Ethics Commissioner”; and

(b) Replace line 8 with the following:

“powers referred to in section 86 of the”.

36. *Clause 7, page 36:*

(a) Replace line 19 with the following:

“(c) with respect to the Senate and the office of the Senate Ethics Officer, the Speaker of”;

(b) Replace line 24 with the following:

“er of the House of Commons,”; and

(c) Replace line 32 with the following:

“Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer and office”.

37. *Clause 10, page 37:*

(a) Replace line 14 with the following:

“House of Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or”; and

(b) Replace line 21 with the following:

“Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest”.

38. *Clause 11, page 37:* Replace line 27 with the following:

“of Parliament, office of the Senate Ethics Officer and office of the Conflict of”.

39. *Clause 12, page 38:*

(a) Replace line 3 with the following:

“Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest”;

(b) Replace, in the English version, line 8 with the following:

“Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the”;

(c) Replace, in the English version, line 14 with the following:

“ment, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest and”;

35. *Article 5, page 36 :*

a) Remplacer la ligne 4 par ce qui suit :

« membre de l’une ou l’autre chambre, le conseiller sénatorial en éthique et le »;

b) Remplacer la ligne 7 par ce qui suit :

« ses attributions visées à l’article 86 de la ».

36. *Article 7, page 36 :*

a) Remplacer la ligne 19 par ce qui suit :

« c) dans le cas du Sénat et du bureau du conseiller sénatorial en éthique, le président du Sénat, »;

b) Remplacer les lignes 21 à 23 par ce qui suit :

« Bureau de régie interne, dans celui du bureau du commissaire aux conflits d’intérêts et à l’éthique, le président de la Chambre des communes et dans celui de la bibliothèque du »;

c) Remplacer la ligne 30 par ce qui suit :

« Parlement, celui du bureau du conseiller sénatorial en éthique et celui du bureau du commissaire ».

37. *Article 10, page 37 :*

a) Remplacer la ligne 19 par ce qui suit :

« communes, de la bibliothèque du Parlement, du bureau du conseiller sénatorial en éthique »;

b) Remplacer la ligne 26 par ce qui suit :

« du Parlement, du bureau du conseiller sénatorial en éthique ou du bureau du commissaire ».

38. *Article 11, page 37 :* Remplacer la ligne 34 par ce qui suit :

« Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique et le bureau du commissaire aux ».

39. *Article 12, page 38 :*

a) Remplacer la ligne 7 par ce qui suit :

« munes, à la bibliothèque du Parlement, au bureau du conseiller sénatorial en éthique ou au »;

b) Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 8 par ce qui suit :

« Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the »;

c) Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 14 par ce qui suit :

« ment, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest and »;

(d) Replace, in the English version, line 17 with the following:

“Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict”;

(e) Replace, in the English version, line 22 with the following:

“Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest”;

(f) Replace line 25 with the following:

“House of Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or”;

(g) Replace, in the English version, line 33 with the following:

“Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of”;

(h) Replace line 39 with the following:

“House of Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or”;

(i) Replace, in the English version, line 44 with the following:

“Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the”.

40. *Clause 13, page 39:*

(a) Replace line 7 with the following:

“Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office”;

(b) Replace, in the English version, line 20 with the following:

“Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of”;

(c) Replace, in the English version, line 29 with the following:

“Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of”; and

(d) Replace, in the English version, line 41 with the following:

“of Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or”.

41. *Clause 14, page 40:*

(a) Replace line 5 with the following:

“of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest”; and

d) Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 17 par ce qui suit :

« Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict »;

e) Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 22 par ce qui suit :

« Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest »;

f) Remplacer la ligne 19 par ce qui suit :

« à la bibliothèque du Parlement, au bureau du conseiller sénatorial en éthique ou au bureau du »;

g) Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 33 par ce qui suit :

« Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of »;

h) Remplacer la ligne 30 par ce qui suit :

« nes, à la bibliothèque du Parlement, au bureau du conseiller sénatorial en éthique ou au bureau »;

i) Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 44 par ce qui suit :

« Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the ».

40. *Article 13, page 39 :*

a) Remplacer la ligne 7 par ce qui suit :

« communes, à la bibliothèque du Parlement, au bureau du conseiller sénatorial en éthique ou »;

b) Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 20 par ce qui suit :

« Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of »;

c) Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 29 par ce qui suit :

« Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of »;

d) Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 41 par ce qui suit :

« of Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or ».

41. *Article 14, page 40 :*

a) Remplacer la ligne 5 par ce qui suit :

« bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique ou le bureau du »;

(b) Replace, in the English version, line 14 with the following:

“Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest”.

42. *Clause 15:*

(a) *Page 40:*

(i) Replace line 22 with the following:

“of Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of”,

(ii) Replace, in the English version, line 28 with the following:

“Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict”,

(iii) Replace, in the English version, line 36 with the following:

“Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of”, and

(iv) Replace line 41 with the following:

“House of Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or”; and

(b) *Page 41:*

(i) Replace line 3 with the following:

“Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest”, and

(ii) Replace, in the English version, line 9 with the following:

“Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of”.

43. *Clause 16, page 41:* Replace line 19 with the following:

“mons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the”.

44. *Clause 17, page 41:* Replace line 27 with the following:

“Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of”.

45. *Clause 18, page 41:* Replace line 35 with the following:

“House of Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or”.

46. *Clause 19, page 42:* Replace line 6 with the following:

“of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of”.

47. *Clause 20, page 42:* Replace line 15 with the following:

“(c.1) the office of the Senate Ethics Officer and the office of the Conflict of Interest and”.

b) Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 14 par ce qui suit :

« Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest ».

42. *Article 15 :*

a) *Page 40 :*

(i) Remplacer la ligne 13 par ce qui suit :

« nes, la bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique ou le bureau »,

(ii) Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 28 par ce qui suit :

« Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict »,

(iii) Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 36 par ce qui suit :

« Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of »,

(iv) Remplacer la ligne 26 par ce qui suit :

« munes, la bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique ou le »;

(b) *Page 41 :*

(i) Remplacer la ligne 2 par ce qui suit :

« communes, la bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique ou le »,

(ii) Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 9 par ce qui suit :

« Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of ».

43. *Article 16, page 41 :* Remplacer la ligne 19 par ce qui suit :

« bibliothèque du Parlement, au bureau du conseiller sénatorial en éthique ou au bureau du ».

44. *Article 17, page 41 :* Remplacer la ligne 26 par ce qui suit :

« Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique ou le bureau du commissaire aux ».

45. *Article 18, page 41 :* Remplacer la ligne 36 par ce qui suit :

« communes, la bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique ou ».

46. *Article 19, page 42 :* Remplacer la ligne 6 par ce qui suit :

« bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique ou le bureau du ».

47. *Article 20, page 42 :* Remplacer la ligne 18 par ce qui suit :

« bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique et le bureau du ».

48. *Clause 21, page 43*: Replace line 3 with the following:
 “House of Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or”.
49. *Clause 22, page 43*:
 (a) Replace line 15 with the following:
 “Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of”; and
 (b) Replace line 21 with the following:
 “Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of”.
50. *Clause 23, page 43*: Replace line 36 with the following:
 “Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of”.
51. *Clause 24, page 44*: Replace line 3 with the following:
 “Parliament, office of the Senate Ethics Officer and office of the Conflict of Interest”.
52. *Clause 25, page 44*: Replace line 14 with the following:
 “Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest”.
53. *Clause 26, page 44*: Replace lines 19 to 21 with the following:
“26. Subsection 20.5(4) of the *Parliament of Canada Act* is replaced by the following:
 (4) For greater certainty, the administration of the *Conflict of Interest Act* in respect of public office holders who are ministers of the Crown, ministers of state or parliamentary secretaries is not part of the duties and functions of the Senate Ethics Officer or the committee.”.
54. *Clause 28*:
 (a) *Page 44*:
 (i) Replace line 31 with the following:
 “recognized party in the House of”, and
 (ii) Replace lines 33 and 34 with the following:
 “resolution of that House.”;
 (b) *Page 45*: Replace line 19 with the following:
 “Council on address of the House of”;
 (c) *Page 46*:
 (i) Replace lines 26 and 27 with the following:
 “shall be considered by the Speaker of the House of Commons and”.
48. *Article 21, page 43* : Remplacer la ligne 6 par ce qui suit :
 « communes, la bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique ou le ».
49. *Article 22, page 43* :
 a) Remplacer la ligne 15 par ce qui suit :
 « bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique et le bureau du »;
 b) Remplacer la ligne 22 par ce qui suit :
 « Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of ».
50. *Article 23, page 43* : Remplacer la ligne 37 par ce qui suit :
 « bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique et le bureau du ».
51. *Article 24, page 44* : Remplacer la ligne 2 par ce qui suit :
 « des communes, de la bibliothèque du Parlement, du bureau du conseiller sénatorial en éthique ».
52. *Article 25, page 44* : Remplacer la ligne 12 par ce qui suit :
 « bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique et le bureau du ».
53. *Article 26, page 44* : Remplacer les lignes 17 à 19 par ce qui suit :
« 26. Le paragraphe 20.5(4) de la *Loi sur le Parlement du Canada* est remplacé par ce qui suit :
 (4) Il est entendu que l’application de la *Loi sur les conflits d’intérêts* aux titulaires de charge publique qui sont ministres, ministres d’État ou secrétaires parlementaires ne fait pas partie des attributions du conseiller sénatorial en éthique ou comité. ».
54. *Article 28* :
 a) *Page 44* : Remplacer les lignes 29 à 31 par ce qui suit :
 « reconnus à la Chambre des communes et approbation par résolution de cette chambre. »;
- b) *Page 45* : Remplacer la ligne 17 par ce qui suit :
 « gouverneur en conseil sur adresse »;
- c) *Page 46* :
 (i) Remplacer la ligne 19 par ce qui suit :
 « président de la Chambre »,

- (ii) Replace line 34 with the following:
 “sioner referred to in sections 86 and 87; and”, and
- (iii) Delete lines 39 to 44;
- (d) Page 47:
- (i) Delete lines 1 to 23, and
- (ii) Replace line 24 with the following:
 “**86.** (1) The Commissioner shall perform the”; and
- (e) Page 48:
- (i) Add after line 7 the following:
 “**86.1** (1) The Commissioner, or any person acting on behalf or under the direction of the Commissioner, is not a competent or compellable witness in respect of any matter coming to his or her knowledge as a result of exercising any powers or performing any duties or functions of the Commissioner under this Act.
 (2) No criminal or civil proceedings lie against the Commissioner, or any person acting on behalf or under the direction of the Commissioner, for anything done, reported or said in good faith in the exercise or purported exercise of any power, or the performance or purported performance of any duty or function, of the Commissioner under this Act.
 (3) The protection provided under subsections (1) and (2) does not limit any powers, privileges, rights and immunities that the Commissioner may otherwise enjoy.”
- (ii) Replace line 8 with the following:
 “**87.** The Commissioner shall, in relation to”,
- (iii) Replace line 12 with the following:
 “**88.** (1) Personal information collected by the”,
- (iv) Replace line 23 with the following:
 “**89.** The Commissioner may authorize any”,
- (v) Replace line 30 with the following:
 “**90.** (1) Within three months after the end of”,
- (vi) Delete lines 32 to 35,
- (vii) Replace lines 36 and 37 with the following:
 “(a) a report on his or her activities under section 86 for that year to the Speaker of the”, and
- (viii) Replace lines 40 and 41 with the following:
 “(b) a report on his or her activities under section 87 for that year to the Speaker of the”.
- (ii) Remplacer la ligne 27 par ce qui suit :
 « **86 et 87; »,**
- (iii) Supprimer les lignes 33 à 36;
- d) Page 47 :
- (i) Supprimer les lignes 1 à 18,
- (ii) Remplacer la ligne 19 par ce qui suit :
 « **86.** (1) Le commissaire s’acquitte des fonc- »;
- e) Page 48 :
- (i) Ajouter après la ligne 7, ce qui suit :
 « **86.1** (1) Le commissaire et les personnes agissant en son nom ou sous son autorité n’ont pas qualité pour témoigner ni ne peuvent y être contraints en ce qui concerne les questions venues à leur connaissance dans l’exercice des attributions que la présente loi confère au commissaire.
 (2) Ils bénéficient de l’immunité en matière civile ou pénale pour les actes, les rapports ou comptes rendus et les paroles qui leur sont attribuables de bonne foi dans l’exercice effectif ou censé tel des attributions que la présente loi confère au commissaire.
 (3) Cette protection n’a pas pour effet de restreindre de quelque façon les pouvoirs, droits, privilèges et immunités dont le commissaire peut disposer. »
- (ii) Remplacer la ligne 8 par ce qui suit :
 « **87.** Le commissaire s’acquitte des fonctions »,
- (iii) Remplacer la ligne 12 par ce qui suit :
 « **88.** (1) À défaut du consentement de l’inté- »,
- (iv) Remplacer la ligne 23 par ce qui suit :
 « **89.** Le commissaire peut, dans les limites »,
- (v) Remplacer la ligne 28 par ce qui suit :
 « **90.** (1) Dans les trois mois suivant la fin de »,
- (vi) Supprimer les lignes 30 à 32,
- (vii) Remplacer les lignes 33 et 34 par ce qui suit :
 « **a**) un rapport sur ses activités au titre de l’article 86 pour l’exercice au président de la »,
- (viii) Remplacer les lignes 37 et 38 par ce qui suit :
 « **b**) un rapport sur ses activités au titre de l’article 87 pour l’exercice au président de ».

55. *Clause 28, page 46*: Replace line 29 with the following:
 “Board, who shall lay it before the”.
56. *Clause 29, page 49*: Replace line 12 with the following:
 “Parliament, office of the Senate Ethics Officer and office of the Conflict of”.
57. *Clause 30, page 49*: Replace line 17 with the following:
 “of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of”.
58. *Clause 31*:
 (a) *Page 49*: Replace lines 20 to 22 with the following:
 “**of the Act is amended by replacing paragraph (e) with the**”; and
 (b) *Page 50*: Replace line 1 with the following:
 “(e) the office of the Conflict of Interest and”.
59. *Clause 32, page 50*: Replace lines 4 to 6 with the following:
 “**32. Paragraph 85(c.2) of the Act is replaced by the following**:
 (c.2) the office of the Conflict of Interest and”.
60. *Clause 33, page 50*: Replace line 20 with the following:
 “Parliament, office of the Senate Ethics Officer and office of the Conflict of Interest”.
61. *Clause 34*:
 (a) *Page 50*: Replace line 31 with the following:
 “Parliament, office of the Senate Ethics Officer and office of the Conflict of Interest”; and
 (b) *Page 51*: Replace line 1 with the following:
 “ment, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest and”.
62. *Clause 35, page 51*: Replace, in the English version, line 20 with the following:
 “a person under section 39 affects any obligation or”.
63. *Clause 37*:
 (a) *Page 51*:
 (i) Replace lines 36 and 37 with the following:
 “**into force and the day on which section 24 of the Public Servants Disclosure**”, and
 (ii) Replace line 41 with the following:
 “**adding the following after section 67:**”; and
55. *Article 28, page 46* : Remplacer les lignes 21 et 22 par ce qui suit :
 « Conseil du Trésor, qui dépose devant la Chambre des communes avec les prévi-».
56. *Article 29, page 49* : Remplacer la ligne 12 par ce qui suit :
 « du Parlement, au bureau du conseiller sénatorial en éthique et au bureau du commissaire ».
57. *Article 30, page 49* : Remplacer la ligne 20 par ce qui suit :
 « à la Bibliothèque du Parlement, au bureau du conseiller sénatorial en éthique, au bureau du ».
58. *Article 31* :
 a) *Page 49* : Remplacer les lignes 37 à 39 par ce qui suit :
 « **31. L’alinéa e) de la définition de « employeur », à l’article 3 de la même loi, est remplacé par ce qui suit :** »;
 b) *Page 50* : Remplacer la ligne 1 par ce qui suit :
 « e) le bureau du commissaire aux conflits ».
59. *Article 32, page 50* : Remplacer les lignes 5 à 8 par ce qui suit :
 « **32. L’alinéa c.2) de la définition de « employeur », à l’article 85 de la même loi, est remplacé par ce qui suit :**
 c.2) le bureau du commissaire aux conflits ».
60. *Article 33, page 50* : Remplacer la ligne 21 par ce qui suit :
 « communes, de la bibliothèque du Parlement, du bureau du conseiller sénatorial en éthique, du ».
61. *Article 34* :
 a) *Page 50* : Remplacer la ligne 36 par ce qui suit :
 « Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique et le bureau du commissaire aux »;
 b) *Page 51* : Remplacer la ligne 2 par ce qui suit :
 « communes, de la bibliothèque du Parlement, du bureau du conseiller sénatorial en éthique ou ».
62. *Article 35, page 51* : Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 20 par ce qui suit :
 « a person under section 39 affects any obligation or ».
63. *Article 37* :
 a) *Page 51* :
 (i) Remplacer les lignes 37 et 38 par ce qui suit :
 « **ou à celle, si elle est postérieure, de l’article 24 de la Loi sur la protection des** »,
 (ii) Remplacer la ligne 41 par ce qui suit :
 « **modifiée par adjonction, après l’article 67, de** »;

(b) *Page 52*: Replace lines 1 and 2 with the following:

“68. If a matter is referred to the Commissioner under subsection 24(2.1) of the *Public*”.

64. *Clause 38, page 52*:

(a) Replace line 25 with the following:

“committee or member of either House, the Senate Ethics Officer or the”; and

(b) Replace lines 28 and 29 with the following:

“powers referred to in sections 41.1 to 41.5 and 86 of the *Parliament of Canada Act*”.

65. *Clause 40, page 56*: Replace, in the French version, line 13 with the following:

“(a) dont il sait ou devrait normalement savoir qu’elle contient des rensei-”.

66. *Clause 44, page 58*: Add after line 5 the following:

“(4) Section 404.2 of the Act is amended by adding the following after subsection (6):

(7) For greater certainty, the payment by or on behalf of an individual of fees to attend an annual, biennial or leadership convention of a particular registered party is a contribution to that party.”.

67. *Clause 46*:

(a) *Page 58*:

(i) Replace line 30 with the following:

“(a) \$2,000 in total in any calendar year to a”,

(ii) Replace line 32 with the following:

“(a.1) \$2,000 in total in any calendar year to”,

(iii) Replace line 36 with the following:

“(b) \$2,000 in total to a candidate for a”, and

(iv) Replace line 39 with the following:

“(c) \$2,000 in total to the leadership contest-”; and

(b) *Page 59*:

(i) Replace line 15 with the following:

“(a) contributions that do not exceed \$2,000”,

(ii) Replace line 20 with the following:

“(b) contributions that do not exceed \$2,000”, and

(iii) Replace line 25 with the following:

“(c) contributions that do not exceed \$2,000”.

b) *Page 52* : Remplacer les lignes 1 et 2 par ce qui suit :

« 68. Si le commissaire est saisi d’une question en vertu du paragraphe 24(2.1) de la *Loi sur la* ».

64. *Article 38, page 52* :

a) Remplacer la ligne 22 par ce qui suit :

« membre de l’une ou l’autre chambre, le conseiller sénatorial en éthique et le »;

b) Remplacer les lignes 25 et 26 par ce qui suit :

« ses attributions visées aux articles 41.1 à 41.5 et 86 de la *Loi sur le Parlement du Canada*. ».

65. *Article 40, page 56* : Remplacer, dans la version française, la ligne 13 par ce qui suit :

« a) dont il sait ou devrait normalement savoir qu’elle contient des rensei ».

66. *Article 44, page 58* : Ajouter après la ligne 5 ce qui suit :

« (4) L’article 404.2 de la même loi est modifié par adjonction, après le paragraphe (6), de ce qui suit :

(7) Il est entendu que le paiement par un particulier ou pour son compte de frais de participation à un congrès — annuel, biennal ou à l’investiture — d’un parti enregistré donné constitue une contribution à ce parti. ».

67. *Article 46* :

a) *Page 58* :

(i) Remplacer la ligne 33 par ce qui suit :

« a) 2 000 \$, au total, à un parti enregistré »,

(ii) Remplacer la ligne 35 par ce qui suit :

« a.1) 2 000 \$, au total, à l’ensemble des »,

(iii) Remplacer la ligne 39 par ce qui suit :

« b) 2 000 \$, au total, au candidat qui n’est pas »,

(iv) Remplacer la ligne 42 par ce qui suit :

« c) 2 000 \$, au total, à l’ensemble des candi- »;

b) *Page 59* :

(i) Remplacer la ligne 16 par ce qui suit :

« a) les contributions de 2 000 \$, au total, »,

(ii) Remplacer la ligne 22 par ce qui suit :

« b) les contributions de 2 000 \$, au total, »,

(iii) Remplacer la ligne 26 par ce qui suit :

« c) les contributions de 2 000 \$, au total, ».

68. *Clause 46:*

(a) *Page 58:* Add after line 40 the following:

“(1.1) In respect of any calendar year in which two or more general elections are held, the limits under paragraphs (1)(a) and (a.1) are the amounts set out in those paragraphs multiplied by the number of general elections held in that calendar year.”; and

(b) *Page 59:* Add after line 28 the following:

“(4) Section 405 of the Act is amended by adding the following after subsection (4):

(4.1) In respect of any calendar year in which a nomination contestant or candidate of a registered party campaigns as a nomination contestant or candidate in two or more general elections, the contribution amount referred to in paragraph (4)(a) is the amount set out in that paragraph multiplied by the number of general elections in which the nomination contestant or candidate campaigned in that calendar year.”.

69. *Clause 56:*

(a) *Page 63:* Replace line 20 with the following:

“required period) or paragraph 92.6(b) (pro-”;

(b) *Page 64:*

(i) Replace line 5 with the following:

“92.6(a) (providing statement containing”, and

(ii) Replace line 7 with the following:

“ingly contravenes paragraph 92.6(b) (pro-”.

70. *Clause 59, page 64:*

(a) Replace line 31 with the following:

“later than two years after the day on which the”; and

(b) Replace line 34 with the following:

“than seven years after the day on which the offence”.

71. *Clause 67, Page 66:*

(a) Replace line 13 with the following:

““designated public office holder” means”; and

(b) Replace lines 18 and 19 with the following:

“(b) any other public office holder who, in a department within the meaning of paragraph (a), (a.1) or (d) of the definition “department” in section 2 of the *Financial Admin.*”.

72. *Clause 67, page 67:* Replace line 2 with the following:

“to (4), as if the person were a designated public”.

68. *Clause 46 :*

a) *Page 58 :* Ajouter après la ligne 44 ce qui suit :

« (1.1) Pour toute année civile au cours de laquelle sont tenues deux ou plusieurs élections générales, les plafonds visés aux alinéas (1)a) et a.1) correspondent aux montants respectifs qui y sont prévus, multipliés par le nombre d'élections générales tenues au cours de cette année. »;

b) *Page 59 :* Ajouter après la ligne 29 ce qui suit :

« (4) L'article 405 de la même loi est modifié par adjonction, après le paragraphe (4), de ce qui suit :

(4.1) Pour toute année civile au cours de laquelle un candidat à l'investiture ou un candidat d'un parti enregistré fait campagne à ce titre pour deux ou plusieurs élections générales, le plafond des contributions visé à l'alinéa (4)a) correspond au montant qui y est prévu, multiplié par le nombre d'élections générales pour lesquelles il a fait campagne à titre de candidat à l'investiture ou comme candidat au cours de cette année. ».

69. *Article 56 :*

a) *Page 63 :* Remplacer la ligne 20 par ce qui suit :

« dans le délai prévu) ou à l'alinéa 92.6b) »;

b) *Page 64 :*

(i) Remplacer la ligne 5 par ce qui suit :

« 92.6a) (déclaration contenant des rensei- »,

(ii) Remplacer la ligne 7 par ce qui suit :

« sciemment à l'alinéa 92.6b) (déclaration ».

70. *Article 59, page 64 :*

a) Remplacer la ligne 31 par ce qui suit :

« la présente loi ne peut être engagée plus de deux »;

b) Remplacer la ligne 34 par ce qui suit :

« en tout état de cause, plus de sept ans après la ».

71. *Article 67, Page 66 :*

a) Remplacer la ligne 13 par ce qui suit :

« « titulaire d'une charge publique désignée » »;

b) Remplacer les lignes 18 et 19 par ce qui suit :

« b) tout autre titulaire d'une charge publique qui occupe, au sein d'un ministère au sens des alinéas a), a.1) ou d) de la définition de ce terme à l'article 2 de la *Loi sur la* ».

72. *Article 67, page 67 :* Remplacer la ligne 3 par ce qui suit :

« désignée pendant cette période. ».

73. *Clause 69, page 69*: Replace line 19 with the following:
 “(g) the fact that the undertaking does not provide for any”.
74. *Clause 69, page 69*: Replace lines 30 to 32 with the following:
 “the individual as a designated public office holder and the date on which the individual last ceased to hold such a designated public office;”.
75. *Clause 69, page 70*: Replace lines 4 to 6 with the following:
 “month involving a designated public office holder and relating to the undertaking,
 (i) the name of the designated public office”.
76. *Clause 70, page 72*: Replace lines 38 and 39 with the following:
 “month involving a designated public office holder,
 (i) the name of the designated public office”.
77. *Clause 70, page 72*: Replace lines 7 to 9 with the following:
 “qualified the employee as a designated public office holder and the date on which the employee last ceased to hold such a designated”.
78. *Clause 73, page 74*: Replace line 22 with the following:
 “present or former designated public office holder”.
79. *Clause 73, page 74*: Replace line 30 with the following:
 “(2) The Commissioner shall, in a report under”.
80. *Clause 73, page 74*: Replace, in the English version, line 32 with the following:
 “present or former designated public office holder to”.
81. *Clause 75, page 75*:
 (a) Replace line 13 with the following:
 “individual ceases to be a designated public office”; and
 (b) Replace line 42 with the following:
 “(a) was a designated public office holder for a”.
82. *Clause 75, page 75*: Replace line 21 with the following:
 “that organization if carrying on those activities would constitute a significant part of the individual’s work on its behalf; and”.
83. *Clause 75*:
 (a) *Page 75*: Replace, in the English version, line 29 with the following:
 “of any designated public office that was held only”; and
73. *Article 69, page 69* : Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 19 par ce qui suit :
 « (g) the fact that the undertaking does not provide for any ».
74. *Article 69, page 69* : Remplacer la ligne 27 par ce qui suit :
 « charge publique désignée et la date de ».
75. *Article 69, page 70* : Remplacer la ligne 4 par ce qui suit :
 « publique désignée au cours du mois, le ».
76. *Article 70, page 72* : Remplacer la ligne 39 par ce qui suit :
 « publique désignée au cours du mois, le ».
77. *Article 70, page 72* : Remplacer la ligne 6 par ce qui suit :
 « charge publique désignée et la date de ».
78. *Article 73, page 74* : Remplacer la ligne 23 par ce qui suit :
 « publique désignée l’information tirée des ».
79. *Article 73, page 74* : Remplacer la ligne 31 par ce qui suit :
 « (2) Le commissaire fait rapport au titre ».
80. *Article 73, page 74* : Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 32 par ce qui suit :
 « present or former designated public office holder to ».
81. *Article 75, Page 75* :
 a) Remplacer la ligne 12 par ce qui suit :
 « d’une charge publique désignée, pour la »;
 b) Remplacer les lignes 37 et 38 par ce qui suit :
 « a) l’ancien titulaire d’une charge publique désignée a occupé sa charge pendant une ».
82. *Article 75, page 75* : Remplacer la ligne 19 par ce qui suit :
 « pour l’organisation qui l’emploie et que ces activités constitueraient une part importante de l’ensemble des activités qu’il exerce pour cet employeur; ».
83. *Article 75* :
 a) *Page 75* : Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 29 par ce qui suit :
 « of any designated public office that was held only »;

(b) *Page 76*: Replace, in the English version, line 1 with the following:

“(b) was a designated public office holder on an”.

84. *Clause 75, page 76*: Add, after line 8, the following:

“**10.111** No individual who has a contract for services with a department or other governmental organization, and no individual who is employed by an organization or corporation that has a contract for services with a department or other governmental organization, shall carry on, in relation to a public office holder who is employed by or serves in that department or governmental organization, for a period of five years after the day on which the contract ends,

(a) any of the activities referred to in paragraph 5(1)(a) or (b) in the circumstances referred to in subsection 5(1); or

(b) any of the activities referred to in paragraph 7(1)(a) on behalf of an organization or corporation, if carrying on those activities would constitute a significant part of the individual’s work on its behalf.”.

85. *Clause 75, page 76*: Replace line 10 with the following:

“Act as if they were a designated public office holder”.

86. *Clause 79, page 80*: Replace lines 16 to 22 with the following:

“any position occupied by a public office holder as a position occupied by a designated public office holder for the purposes of paragraph (c) of the definition “designated public office holder” in subsection 2(1) if, in the opinion of the Governor in Council, doing so is necessary for the purposes of this Act;”.

87. *New clause 79.1, page 80*: Add after line 22 the following:

“**79.1 The Act is amended by adding the following after section 13:**

PROHIBITION

13.1 No individual shall obstruct the Commissioner or any person acting on behalf or under the direction of the Commissioner in the performance of the Commissioner’s duties and functions under this Act.”.

88. *Clause 80, page 81*:

(a) Replace line 7 with the following:

“than two years after the day on which the”; and

(b) Replace line 10 with the following:

“later than five years after the day on which the”.

89. *Clause 80, page 81*:

(a) Replace line 12 with the following:

“**14.01** (1) If a person is convicted of an offence”; and

b) *Page 76* : Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 1 par ce qui suit :

« (b) was a designated public office holder on an ».

84. *Article 75, page 76* : Ajouter après la ligne 9 ce qui suit :

« **10.111** Il est interdit à tout individu ayant un contrat de services avec un ministère ou une autre organisation gouvernementale, ou qui est à l’emploi d’une organisation ou d’une personne morale ayant un tel contrat, d’exercer relativement à un titulaire de charge publique qui est à l’emploi ou au service de ce ministère ou de cette organisation gouvernementale, pour une période de cinq ans après la date à laquelle le contrat prend fin :

a) les activités visées aux alinéas 5(1)a) ou b) dans les circonstances prévues au paragraphe 5(1);

b) les activités visées à l’alinéa 7(1)a), s’il agit pour l’organisation ou la personne morale qui l’emploie et que ces activités constitueraient une part importante de l’ensemble des activités qu’il exerce pour cet employeur. ».

85. *Article 75, page 76* : Remplacer la ligne 11 par ce qui suit :

« au titulaire d’une charge publique désigné ».

86. *Article 79, page 80* : Remplacer les lignes 12 à 20 par ce qui suit :

« c.1) pour l’application de l’alinéa c) de la définition de « titulaire d’une charge publique désignée » au paragraphe 2(1), désigner tout poste de titulaire d’une charge publique, individuellement ou au titre de son appartenance à une catégorie, comme poste de titulaire d’une charge publique désignée, s’il l’estime nécessaire pour l’application de la présente loi; ».

87. *Nouvel article 79.1, page 80* : Ajouter après la ligne 20 ce qui suit :

« **79.1 La même loi est modifiée par adjonction, après l’article 13, de ce qui suit :**

INTERDICTION

13.1 Il est interdit d’entraver l’action du commissaire ou des personnes qui agissent en son nom ou sous son autorité dans l’exercice des attributions qui lui sont conférées en vertu de la présente loi. ».

88. *Article 80, page 81* :

a) Remplacer la ligne 6 par ce qui suit :

« présent article plus de deux ans après la date où »;

b) Remplacer la ligne 9 par ce qui suit :

« cause, plus de cinq ans après la date de la ».

89. *Article 80, page 81* :

a) Remplacer la ligne 11 par ce qui suit :

« **14.01** (1) En cas de déclaration de culpabilité »;

(b) Add after line 22 the following:

“(2) Any person who fails to comply with a prohibition of the Commissioner under subsection (1) is guilty of an offence and liable on summary conviction to a fine not exceeding \$50,000.”.

90. *Clause 88, page 83*: Replace line 35 with the following:

“**designated public office holder with the rank of**”.

91. *Delete clause 89, pages 85 to 86.*

92. *Clause 99, page 88*: Replace, in the English version, line 25 with the following:

“**41.3** (1) If a trust disclosed by a member of the House of Commons”.

93. *Clause 101, page 91*: Replace line 16 with the following:

“House of Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or”.

94. *Clause 106, page 92*: Replace lines 39 and 40 with the following:

“(c) special adviser to a minister.”.

95. *Clause 107, page 93*:

(a) Replace line 7 with the following:

“**107. (1) A person referred to in subsection**”; and

(b) Add after line 16 the following:

“(2) A person who, on the coming into force of this section, is employed in the circumstances described in subsection 41(2) or (3) of the *Public Service Employment Act*, as it read immediately before the coming into force of subsection 103(1) of this Act, and who would have had priority for appointment in accordance with subsection 41(2) or (3) if the person had ceased to be so employed immediately before the coming into force of subsection 103(1), shall be given priority for appointment in accordance with subsection 41(2) or (3), as the case may be, when they cease to be so employed.

(3) For the purposes of subsections (1) and (2), priority for appointment under subsection 41(2) or (3) of the *Public Service Employment Act*, as it read immediately before the coming into force of subsection 103(1) of this Act, shall be determined as if sections 100 and 102 to 105 of this Act had not been enacted.”.

96. *Clause 108, page 93*: Replace, in the English version, line 37 with the following:

“of that province to those provisions.”.

97. *Clause 108, page 94*: Replace lines 1 to 4 with the following:

“(4) Sections 41 to 43, subsections 44(3) and (4) and sections 45 to 55, 57 and 60 to 64 come into force on January 1 of the year following the year in which this Act receives royal assent.

b) Ajouter après la ligne 20 ce qui suit :

« (2) Quiconque omet de se conformer à l'interdiction visée au paragraphe (1) est coupable d'une infraction et passible, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, d'une amende maximale de 50 000 \$. ».

90. *Article 88, page 83* : Remplacer la ligne 32 par ce qui suit :

« **publique désignée qui est un sous** ».

91. : *Supprimer l'article 89, pages 85 et 86.*

92. *Article 99, page 88* : Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 25 par ce qui suit :

« **41.3** (1) If a trust disclosed by a member of the House of Commons ».

93. *Article 101, page 91* : Remplacer la ligne 16 par ce qui suit :

« Parlement, au bureau du conseiller sénatorial en éthique ou au bureau du commissaire aux ».

94. *Article 106, page 92* : Remplacer les lignes 40 et 41 par ce qui suit :

« c) conseiller spécial d'un ministre. ».

95. *Article 107, page 93* :

a) Remplacer la ligne 9 par ce qui suit :

« **107. (1) Les personnes visées aux paragra-** »;

b) Ajouter après la ligne 18 ce qui suit :

« (2) Quiconque est, à l'entrée en vigueur du présent article, employé dans les circonstances visées aux paragraphes 41(2) ou (3) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, dans leur version antérieure à l'entrée en vigueur du paragraphe 103(1) de la présente loi, et aurait eu droit à la priorité de nomination prévue aux paragraphes 41(2) ou (3) s'il avait cessé d'être ainsi employé immédiatement avant l'entrée en vigueur du paragraphe 103(1), a droit à cette priorité de nomination au moment de sa cessation d'emploi.

(3) Pour l'application des paragraphes (1) et (2), la priorité de nomination prévue aux paragraphes 41(2) ou (3) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, dans leur version antérieure à l'entrée en vigueur du paragraphe 103(1) de la présente loi, est déterminée comme si les articles 100 et 102 à 105 de la présente loi n'avaient pas été édictés. ».

96. *Article 108, page 93* : Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 37 par ce qui suit :

« of that province to those provisions. ».

97. *Article 108, page 94* : Remplacer les lignes 1 à 4 par ce qui suit :

« (4) Les articles 41 à 43, les paragraphes 44(3) et (4) et les articles 45 à 55, 57 et 60 à 64 entrent en vigueur le 1^{er} janvier de l'année suivant celle de la sanction de la présente loi.

(4.1) Sections 63 and 64 do not apply in respect of monetary contributions made before the day on which those sections come into force.”.

98. *Clause 110, page 95*: Replace lines 5 and 6 with the following:

“commission under the Great Seal, appoint an Auditor General of Canada”.

99. *Clause 116, page 97*: Replace line 26 with the following:

“(3) The Governor in Council shall select the”.

100. *Clause 116, page 97*: Replace line 29 with the following:

“the Leader of the Government in the Senate and the Leader of the Government in the House of”.

101. *Clause 116, page 97*: Replace lines 30 and 31 with the following:

“Commons, by a committee composed of the Leader of the Government in the Senate, the Leader of the Opposition in the Senate, the Leader of the Government in the House of Commons, the Leader of the Opposition in the House of Commons, and the Parliamentary Librarian.”.

102. *Clause 116, page 97*: Replace line 37 with the following:

“(a) provide independent analysis to the Senate”.

103. *Clause 116, page 98*:

(a) Replace line 3 with the following:

“that committee into the”; and

(b) Replace lines 26 to 32 with the following:

“those estimates; and

(d) when requested to do so by a member of”.

104. *Clause 116*:

(a) *Page 98*: Replace, in the English version, line 47 with the following:

“of this section, to free and timely access”; and

(b) *Page 99*: Replace, in the French version, line 1 with the following:

“connaissance, gratuitement et en temps opportun, de”.

105. *Clause 120, page 102*:

(a) Delete lines 22 and 23; and

(b) Delete lines 27 to 30.

(4.1) Les articles 63 et 64 ne s'appliquent pas à l'égard des contributions monétaires faites avant la date de leur entrée en vigueur. ».

98. *Article 110, page 95* : Remplacer la ligne 5 par ce qui suit :

« vérificateur ».

99. *Article 116, page 97* : Remplacer la ligne 27 par ce qui suit :

« (3) Le gouverneur en conseil choisit le ».

100. *Article 116, page 97* : Remplacer la ligne 30 par ce qui suit :

« soumise par le leader du gouvernement au Sénat et le leader du gouvernement à la ».

101. *Article 116, page 97* : Remplacer la ligne 32 par ce qui suit :

« un comité composé du leader du gouvernement au Sénat, du leader de l'Opposition au Sénat, du leader du gouvernement à la Chambre des communes, du chef de l'Opposition à la Chambre des communes et du biblio- ».

102. *Article 116, page 97* : Remplacer la ligne 40 par ce qui suit :

« communes, de façon indépendante, des analyses de la ».

103. *Article 116, page 98* :

a) Remplacer la ligne 3 par ce qui suit :

« ce qui touche les »;

b) Remplacer les lignes 21 à 27 par ce qui suit :

« d) à la demande de tout comité parlementaire ».

104. *Article 116* :

a) *Page 98* : Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 47 par ce qui suit :

« of this section, to free and timely access »;

b) *Page 99* : Remplacer, dans la version française, la ligne 1 par ce qui suit :

« connaissance, gratuitement et en temps opportun, de ».

105. *Article 120, page 102* :

a) Supprimer les lignes 22 à 24;

b) Supprimer les lignes 28 à 33.

106. *Clause 121, page 105*: Replace lines 19 and 20 with the following:

“(a.1) a person named by the leader in the Senate of each recognized party in that House;

(b) a person named by the leader in the House of Commons of each recognized party in that House;”.

107. *Clause 121, page 105*: Replace lines 27 to 34 with the following:

“(2) The selection committee shall identify and assess candidates for appointment to the office of Director, each of whom must be a member of at least 10 years’ standing at the bar of any province, and the committee shall recommend to the Attorney General three assessed candidates whom it considers suitable for appointment.”.

108. *Clause 121*:

(a) *Page 105*: Replace lines 41 and 42 with the following:

“to a committee of the Senate, of the House of Commons or of both Houses of Parliament designated or established for that purpose.”; and

(b) *Page 106*:

(i) Replace line 2 with the following:

“committee referred to in subsection (4) gives its approval.”, and

(ii) Replace, in the English version, line 5 with the following:

“or, if the committee does not give”.

109. *Clause 121, page 106*: Replace line 13 with the following:

“Senate and House of Commons to that effect. The Director”.

110. *Clause 142, page 117*: Replace line 10 with the following:

“applies to any of its wholly-owned subsidiaries within the”.

111. *Clause 143, page 117*: Replace line 40 with the following:

“regulations, provide timely access to the record in the”.

112. *Clause 144, page 118*:

(a) Replace lines 13 and 14 with the following:

“(c) the Information Commissioner;

(d) the Privacy Commissioner; and

(e) the Commissioner of Lobbying.”; and

(b) Replace line 16 with the following:

“institution referred to in any of paragraphs (1)(a) to (e)”.

106. *Article 121, page 105* : Remplacer les lignes 15 et 16 par ce qui suit :

« a.1) un représentant nommé par le chef, au Sénat, de chacun des partis qui y sont reconnus;

b) un représentant nommé par le chef, à la Chambre des communes, de chacun des partis qui y sont reconnus; ».

107. *Article 121, page 105* : Remplacer les lignes 21 à 26 par ce qui suit :

« (2) Le comité de sélection repère et évalue les candidats — chacun devant être membre du barreau d’une province depuis au moins dix ans — à la charge de directeur, et soumet au procureur général une liste de trois candidats évalués qu’il considère apte à exercer la charge. ».

108. *Article 121* :

a) *Page 105* : Remplacer la ligne 31 par ce qui suit :

« l’approbation d’un comité soit du Sénat, soit de la Chambre des communes, soit mixte, dé- »;

b) *Page 106* :

(i) Remplacer la ligne 2 par ce qui suit :

« probation du comité visé au paragraphe (4), recom- »,

(ii) Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 5 par ce qui suit :

« or, if the committee does not give ».

109. *Article 121, page 106* : Remplacer la ligne 10 par ce qui suit :

« conseil appuyée par une résolution du Sénat et de la ».

110. *Article 142, page 117* : Remplacer la ligne 10 par ce qui suit :

« s’applique également à ses filiales à cent pour cent au sens de ».

111. *Article 143, page 117* : Remplacer la ligne 43 par ce qui suit :

« règlements, lui communiquer le document en temps utile sur le ».

112. *Article 144, page 118* :

a) Remplacer la ligne 13 par ce qui suit :

« privée;

e) le commissaire au lobbying. »;

b) Remplacer la ligne 15 par ce qui suit :

« tionnés aux alinéas (1)a) à e) ne peut ».

113. *Clause 145, page 118*: Replace line 29 with the following:
 “Elections Act, the Chief Electoral Officer may”.
114. *Clause 147, page 119*:
 (a) Replace lines 24 and 25 with the following:
 “Board;
 (d) VIA Rail Canada Inc.; or
 (e) the Canada Foundation for Sustainable Development Technology.”; and
 (b) Replace line 32 with the following:
 “(e); or”.
115. *Clause 148, page 120*: Add after line 10 the following:
 “**20.3** The head of the Canada Foundation for Sustainable Development Technology shall refuse to disclose a record requested under this Act that contains advice or information obtained in confidence by the Foundation relating to applications for funding, eligible projects or eligible recipients, within the meaning of the *Canada Foundation for Sustainable Development Technology Act*, if the Foundation has consistently treated the advice or information as confidential.”.
116. *Clause 148, page 120*: Add before line 11 the following:
 “**20.4** The head of the National Arts Centre Corporation shall refuse to disclose a record requested under this Act if the disclosure would reveal the terms of a contract for the services of a performing artist or the identity of a donor who has made a donation in confidence and if the Corporation has consistently treated the information as confidential.”.
117. *Clause 150, page 120*: Replace line 37 with the following:
 “government institution or any related audit working paper if a final report of the”.
118. *New clause 150.1, page 120*: Add after line 41 the following:
 “**150.1** The Act is amended by adding the following after section 26:
26.1 Despite any other provision of this Act, the head of a government institution may disclose all or part of a record to which this Act applies if the head determines that the public interest in the disclosure clearly outweighs in importance any loss, prejudice or harm that may result from the disclosure. However, the head shall not disclose any information that relates to national security.”.
113. *Article 145, page 118* : Remplacer la ligne 27 par ce qui suit :
 « élections peut refuser de communiquer les ».
114. *Article 147, page 119* :
 a) Remplacer la ligne 27 par ce qui suit :
 « d) VIA Rail Canada Inc.;
- e) la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable. »;
- b) Remplacer la ligne 33 par ce qui suit :
 « visée à l'un ou l'autre des alinéas (1)a) à e); ».
115. *Article 148, page 120* : Ajouter après la ligne 11 ce qui suit :
 « **20.3** Le responsable de la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable est tenu de refuser de communiquer les documents qui contiennent des conseils ou des renseignements que la Fondation a recueillis de façon confidentielle et qui se rapportent aux demandes d'aide financière, aux travaux admissibles ou aux bénéficiaires admissibles, au sens de la *Loi sur la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable*, si la Fondation les a traités de façon constante comme étant de nature confidentielle. ».
116. *Article 148, page 120* : Ajouter avant la ligne 12 ce qui suit :
 « **20.4** Le responsable de la Corporation du Centre national des Arts est tenu de refuser de communiquer les documents dont la communication divulguerait les modalités d'un contrat de services d'un artiste de spectacle ou l'identité d'un donateur qui a fait un don à titre confidentiel, et si la corporation a traité ces renseignements de façon constante comme étant de nature confidentielle. ».
117. *Article 150, page 120* : Remplacer la ligne 39 par ce qui suit :
 « interne d'une institution fédérale, ou tout document de travail se rapportant à la vérification, si le rapport ».
118. *Nouvel article 150.1, page 120* : Ajouter après la ligne 42 ce qui suit :
 « **150.1** La même loi est modifiée par adjonction, après l'article 26, de ce qui suit :
26.1 Par dérogation aux autres dispositions de la présente loi, le responsable d'une institution fédérale peut autoriser la communication, pour des raisons d'intérêt public, de tout ou partie de tout document assujéti à la présente loi si ces raisons justifient nettement les pertes, atteintes ou préjudices qui peuvent en résulter. Toutefois, le responsable ne peut communiquer aucun renseignement relatif à la sécurité nationale. ».

119. *Clause 159, page 123*: Add, in the English version, after line 14 the following:

“**68.3** This Act does not apply to any information that was already under the control of the following Foundations before the coming into force of section 166 of the *Federal Accountability Act*:

(a) the Asia-Pacific Foundation of Canada;

(b) the Canada Foundation for Innovation;

(c) the Canada Foundation for Sustainable Development Technology;

(d) the Canada Millennium Scholarship Foundation; and

(e) The Pierre Elliott Trudeau Foundation.

68.4 This Act does not apply to any information that was already under the control of the Office of the Auditor General of Canada before the coming into force of section 167 of the *Federal Accountability Act*.

68.5 This Act does not apply to any information that was already under the control of the Office of the Chief Electoral Officer before the coming into force of section 168 of the *Federal Accountability Act*.

68.6 This Act does not apply to any information that was already under the control of the Office of the Commissioner of Official Languages before the coming into force of section 169 of the *Federal Accountability Act*.

68.7 This Act does not apply to any information that was already under the control of the Office of the Information Commissioner before the coming into force of section 170 of the *Federal Accountability Act*.

68.8 This Act does not apply to any information that was already under the control of the Office of the Privacy Commissioner before the coming into force of section 171 of the *Federal Accountability Act*.”.

120. *Delete clause 165, page 126*.

121. *New clause 172.01, page 127*: Add after line 31 the following:

“**172.01 Schedule II to the Act is amended by adding, in alphabetical order, a reference to**

Canada Elections Act

Loi électorale du Canada

and a corresponding reference to “section 540”.”.

122. *Delete clause 172.1, page 127*.

119. *Article 159, page 123* : Ajouter après la ligne 14 ce qui suit :

« **68.3** La présente loi ne s'applique pas aux renseignements qui relevaient déjà des fondations ci-après avant l'entrée en vigueur de l'article 166 de la *Loi fédérale sur la responsabilité* :

a) la Fondation Asie-Pacifique du Canada;

b) la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire;

c) la Fondation canadienne pour l'innovation;

d) la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable;

e) La Fondation Pierre-Elliott-Trudeau.

68.4 La présente loi ne s'applique pas aux renseignements qui relevaient déjà du Bureau de vérificateur général avant l'entrée en vigueur de l'article 167 de la *Loi fédérale sur la responsabilité*.

68.5 La présente loi ne s'applique pas aux renseignements qui relevaient déjà du Bureau de directeur général des élections avant l'entrée en vigueur de l'article 168 de la *Loi fédérale sur la responsabilité*.

68.6 La présente loi ne s'applique pas aux renseignements qui relevaient déjà du Commissariat aux langues officielles avant l'entrée en vigueur de l'article 169 de la *Loi fédérale sur la responsabilité*.

68.7 La présente loi ne s'applique pas aux renseignements qui relevaient déjà du Commissariat à l'information avant l'entrée en vigueur de l'article 170 de la *Loi fédérale sur la responsabilité*.

68.8 La présente loi ne s'applique pas aux renseignements qui relevaient déjà du Commissariat à la protection de la vie privée avant l'entrée en vigueur de l'article 171 de la *Loi fédérale sur la responsabilité* .».

120. *Supprimer l'article 165, page 126*.

121. *Nouvel article 172.01, page 127* : Ajouter après la ligne 32 ce qui suit :

« **172.01 L'annexe II de la même loi est modifiée par adjonction, selon l'ordre alphabétique, de ce qui suit :**

Loi électorale du Canada

Canada Elections Act

ainsi que de la mention « article 540 » en regard de ce titre de loi. ».

122. *Supprimer l'article 172.1, page 127*.

123. *New clause 179.1, page 131*: Add before line 17 the following:

“179.1 The definition “government institution” in section 2 of the *Library and Archives of Canada Act* is replaced by the following:

“government institution” has the same meaning as in section 3 of the *Access to Information Act* or in section 3 of the *Privacy Act* or means an institution designated by the Governor in Council.”.

124. *Clause 180, page 131*: Replace lines 17 and 18 with the following:

“180. The Act is amended by adding the following after”.

125. *Clause 182, page 132*: Replace line 32 with the following:

“applies to any of its wholly-owned subsidiaries within the”.

126. *Clause 191*:

(a) *Page 136*: Add after line 43 the following:

“Asia-Pacific Foundation of Canada
Fondation Asie-Pacifique du Canada”; and

(b) *Page 137*: Add after line 7 the following:

“The Pierre Elliott Trudeau Foundation
La Fondation Pierre-Elliott-Trudeau”.

127. *Clause 194, page 137*: Add after line 27 the following:

“(2.1) Paragraph (d) of the definition “protected disclosure” in subsection 2(1) of the Act is replaced by the following:

(d) when lawfully permitted or required to do so.”.

128. *Clause 194, page 137*: Add after line 36 the following:

“(3.1) The definition “reprisal” in subsection 2(1) of the Act is amended by striking out the word “and” at the end of paragraph (d) and by replacing paragraph (e) with the following:

(e) any other measure that may adversely affect, directly or indirectly, the public servant; and

(f) a threat to take any of the measures referred to in any of paragraphs (a) to (e).”.

129. *Clause 194, page 138*: Add after line 12 the following:

“(4.1) The portion of the definition “public sector” in subsection 2(1) of the Act after paragraph (c) is replaced by the following:

However, subject to sections 52 and 53, “public sector” does not include the Canadian Forces.”.

123. *Nouvel article 179.1, page 131* : Ajouter avant la ligne 20 ce qui suit :

179.1 La définition de « institution fédérale », à l'article 2 de la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*, est remplacée par ce qui suit :

« institution fédérale » S'entend au sens de l'article 3 de la *Loi sur l'accès à l'information* ou de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, ou d'une institution désignée par le gouverneur en conseil. ».

124. *Article 180, page 131* : Remplacer les lignes 20 et 21 par ce qui suit :

« 180. La même loi est modifiée par adjonc-

125. *Article 182, page 132* : Remplacer la ligne 30 par ce qui suit :

« s'applique également à ses filiales à cent pour cent au sens de ».

126. *Article 191* :

(a) *Page 136* : Ajouter après la ligne 40 ce qui suit :

« Fondation Asie-Pacifique du Canada
Asia-Pacific Foundation of Canada »;

(b) *Page 137* : Ajouter après la ligne 6 ce qui suit :

« La Fondation Pierre-Elliott-Trudeau
The Pierre Elliott Trudeau Foundation ».

127. *Article 194, page 137* : Ajouter après la ligne 27 ce qui suit :

« (2.1) L'alinéa d) de la définition de « divulgation protégée », au paragraphe 2(1) de la même loi, est remplacé par ce qui suit :

d) lorsque la loi le lui permet ou l'y oblige. ».

128. *Article 194, page 137* : Ajouter après la ligne 37 ce qui suit :

« (3.1) L'alinéa e) de la définition de « représailles », au paragraphe 2(1) de la même loi, est remplacé par ce qui suit :

e) toute autre mesure qui peut directement ou indirectement nuire à un fonctionnaire;

f) toute menace à cet égard. ».

129. *Article 194, page 138* : Ajouter après la ligne 12 ce qui suit :

« (4.1) Le passage de la définition de « secteur public » suivant l'alinéa c), au paragraphe 2(1) de la même loi, est remplacé par ce qui suit :

Sous réserve des articles 52 et 53, la présente définition ne s'applique toutefois pas aux Forces canadiennes. ».

130. *New clause 200.1, page 139*: Add after line 43 the following:

“**200.1 Subsection 16(2) of the Act is repealed.**”.

131. *Clause 201, page 140*: Add before line 7 the following:

“**19.01** For the purposes of the provisions of this Act relating to complaints in relation to a reprisal, any administrative or disciplinary measure taken against a public servant within one year after the public servant makes a disclosure concerning a particular matter under any of sections 12 to 14 shall be presumed, in the absence of a preponderance of evidence to the contrary, to be a reprisal.”.

132. *Clause 201*:

(a) *Page 140*: Replace line 16 with the following:

“one year after the day on which the complainant”; and

(b) *Page 141*:

(i) Replace line 1 with the following:

“(b) the complaint is filed within one year after”, and

(ii) Replace line 13 with the following:

“within one year after the later of”.

133. *Clause 201, page 154*: Replace lines 39 and 40 with the following:

“(f) compensate the complainant for any”.

134. *Clause 203, page 159*: Replace, in the English version, line 7 with the following:

“an investigation;”.

135. *Clause 203, page 160*:

(a) Replace line 30 with the following:

“constitute a wrongdoing or reprisal is \$25,000.”;

(b) Replace line 39 with the following:

“more than \$25,000.”; and

(c) Replace line 43 with the following:

“and (5) is at the discretion of the Commissioner.”.

136. *Clause 207, page 162*: Add after line 29 the following:

“(1.1) Where the Commissioner is of the opinion that it is necessary for the purpose of an investigation to obtain information from outside the public sector, the Commissioner may use his or her powers under subsection (1) to direct that such information be provided.”.

130. *Nouvel article 200.1, page 139* : Ajouter après la ligne 43 ce qui suit :

« **200.1 Le paragraphe 16(2) de la même loi est abrogé.** ».

131. *Article 201, page 140* : Ajouter avant la ligne 7 ce qui suit :

« **19.01** Pour l'application des dispositions de la présente loi concernant les plaintes en matière de représailles, toute sanction disciplinaire ou mesure administrative prise à l'encontre d'un fonctionnaire dans l'année qui suit la divulgation, par celui-ci, de renseignements conformément à tels des articles 12 à 14 est présumée, en l'absence de preuve contraire selon la prépondérance des probabilités, être des représailles. ».

132. *Article 201* :

a) *Page 140* : Remplacer les lignes 14 et 15 par ce qui suit :

« (2) La plainte est déposée dans l'année suivant la date où le plaignant a »;

b) *Page 141* :

(i) Remplacer la ligne 1 par ce qui suit :

« b) il dépose la plainte dans l'année »,

(ii) Remplacer les lignes 12 et 13 par ce qui suit :

« (2) La plainte est déposée dans l'année suivant la date d'entrée en vigueur de ».

133. *Article 201, page 154* : Remplacer les lignes 34 et 35 par ce qui suit :

« f) l'indemniser pour les souffrances et douleurs ».

134. *Article 203, page 159* : Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 7 par ce qui suit :

« an investigation; ».

135. *Article 203, page 160* :

a) Remplacer la ligne 28 par ce qui suit :

« dépasser 25 000 \$. »;

b) Remplacer la ligne 38 par ce qui suit :

« 25 000 \$. »;

c) Remplacer la ligne 42 par ce qui suit :

« laissée à sa discrétion. ».

136. *Article 207, page 162* : Ajouter après la ligne 30 ce qui suit :

« (1.1) Lorsqu'il croit nécessaire d'obtenir des renseignements hors du secteur public pour la tenue de l'enquête, le commissaire peut, à l'aide des pouvoirs dont il dispose au titre du paragraphe (1), exiger que ces renseignements lui soient fournis. ».

137. *New clause 207.1, page 162*: Add after line 29 the following:

“**207.1 Section 34 of the Act is repealed.**”.

138. *Clause 221, page 171*: Replace lines 39 and 40 with the following:

“33 of that Act if the information identifies or could reasonably be expected to lead to the identification of a public servant who made a disclosure, or a person who provided information or who cooperated in an investigation, under that Act;

(b) obtained by him or her or on his or her behalf in the course of an investigation into a disclosure made under that Act or an investigation commenced under section 33 of that Act, unless he or she is of the opinion that it would be in the public interest to disclose the record;

(c) created by him or her or on his or her behalf in the course of an investigation into a disclosure made under that Act, or an investigation commenced under section 33 of that Act, if the investigation is not yet completed; or

(d) received by a conciliator in the course of”.

139. *Clause 221, page 172*: Replace line 12 with the following:

“under that Act if

(a) the information identifies or could reasonably be expected to lead to the identification of a public servant who made a disclosure, or a person who provided information or who cooperated in an investigation, under that Act; or

(b) the investigation is not yet completed.”.

140. *Clause 223, page 174*: Replace line 15 with the following:

“disclosure under that Act and the information identifies or could reasonably be expected to lead to the identification of a public servant who made a disclosure, or a person who provided information or who cooperated in an investigation, under that Act.”.

141. *Clause 224, page 174*: Replace lines 20 to 28 with the following:

“**22.2** (1) Subject to paragraph 22(d) of the *Public Servants Disclosure Protection Act*, the Public Sector Integrity Commissioner shall refuse to disclose any personal information requested under subsection 12(1) that was obtained or created by him or her or on his or her behalf in the course of an investigation into a disclosure made under that Act or an investigation commenced under section 33 of that Act if the information identifies or could reasonably be expected to lead to the identification of a public servant who made a disclosure, or a person who provided information or who cooperated in an investigation, under that Act.

137. *Nouvel article 207.1, page 162* : Ajouter après la ligne 30 ce qui suit :

« **207.1 L'article 34 de la même loi est abrogé.** ».

138. *Article 221, page 171* : Remplacer les lignes 41 et 42 par ce qui suit :

« loi si les renseignements ont pour effet d'identifier ou pourraient vraisemblablement identifier le fonctionnaire ayant fait une divulgation ou toute personne ayant communiqué des renseignements ou ayant collaboré à une enquête au titre de cette loi;

b) soit obtenus par lui ou pour son compte dans le cadre d'une enquête menée sur une divulgation faite au titre de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* ou d'une enquête commencée au titre de l'article 33 de cette loi, à moins qu'il ne soit d'avis qu'il y va de l'intérêt public de communiquer les documents;

c) soit créés par lui ou pour son compte dans le cadre d'une enquête menée sur une divulgation faite au titre de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* ou d'une enquête commencée au titre de l'article 33 de cette loi si l'enquête est toujours en cours;

d) soit recueillis par un conciliateur en vue ».

139. *Article 221, page 172* : Remplacer la ligne 12 par ce qui suit :

« en vertu de cette loi dans l'une ou l'autre des situations suivantes :

a) les renseignements ont pour effet d'identifier ou pourraient vraisemblablement identifier le fonctionnaire ayant fait une divulgation ou toute personne ayant communiqué des renseignements ou ayant collaboré à une enquête au titre de cette loi;

b) l'enquête est toujours en cours. ».

140. *Article 223, page 174* : Remplacer la ligne 14 par ce qui suit :

« de cette loi et l'une ou l'autre des situations suivantes s'applique les renseignements ont pour effet d'identifier ou pourraient vraisemblablement identifier le fonctionnaire ayant fait une divulgation ou toute personne ayant communiqué des renseignements ou ayant collaboré à une enquête au titre de cette loi ».

141. *Article 224, page 174* : Remplacer les lignes 20 à 29 par ce qui suit :

« **22.2** (1) Sous réserve de l'alinéa 22d) de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, le commissaire à l'intégrité du secteur public est tenu de refuser la communication des renseignements personnels demandés au titre du paragraphe 12(1) qui ont été créés ou obtenus par lui ou pour son compte dans le cadre d'une enquête menée sur une divulgation faite au titre de cette loi ou d'une enquête commencée au titre de l'article 33 de cette loi si les renseignements ont pour effet d'identifier ou pourraient vraisemblablement identifier le fonctionnaire ayant fait une divulgation ou toute personne ayant communiqué des renseignements ou ayant collaboré à une enquête au titre de cette loi.

(2) Subsection (1) does not apply if the public servant or person who is or could reasonably be identified consents to disclosure of the information.”.

142. *Clause 224, page 174*: Replace line 35 with the following:

“disclosure under that Act if the information identifies or could reasonably be expected to lead to the identification of a public servant who made a disclosure, or a person who provided information or who cooperated in an investigation, under that Act, unless the public servant or person who is or could reasonably be identified consents to disclosure of the information.”.

143. *Clause 226, page 175*: Replace lines 12 and 13 with the following:

“section 45 of the *Conflict of Interest Act* comes into”.

144. *Clause 227, page 175*: Replace line 32 with the following:

“1.1 (1) The Governor in Council shall estab-”.

145. *Clause 227, page 176*: Replace line 38 with the following:

“Governor in Council that a person be appointed or reappointed”.

146. *Clause 227*:

(a) *Page 176*: Replace lines 40 and 41 with the following:

“consult with the leader in the Senate of each recognized party in that House and the leader in the House of Commons of each recognized party in that House. An announce-”; and

(b) *Page 177*: Replace lines 2 and 3 with the following:

“each of the Speakers of the two Houses of Parliament for tabling in their respective Houses.”.

147. *Clause 227, page 176*: Replace line 32 with the following:

“of public servants and appointees involved in appointment”.

148. *Clause 227, page 177*: Replace line 5 with the following:

“during good behaviour for a term of seven years”.

149. *Clause 228, page 177*: Replace line 28 with the following:

“sections 183, 184, 186 to 193 and 227 of this Act”.

(2) Le paragraphe (1) ne s’applique pas si le fonctionnaire ou la personne identifié ou pouvant vraisemblablement être identifié consent à la communication des renseignements. ».

142. *Article 224, page 174* : Remplacer la ligne 38 par ce qui suit :

« cette loi si les renseignements ont pour effet d’identifier ou pourraient vraisemblablement identifier le fonctionnaire ayant fait une divulgation ou toute personne ayant communiqué des renseignements ou ayant collaboré à une enquête au titre de cette loi, à moins que le fonctionnaire ou la personne identifié ou pouvant vraisemblablement être identifié consente à la communication des renseignements. ».

143. *Article 226, page 175* : Remplacer les lignes 12 à 14 par ce qui suit :

« l’article 45 de la *Loi sur les conflits d’intérêts* ou à celle, si elle est postérieure, de ».

144. *Article 227, page 175* : Remplacer les lignes 31 et 32 par ce qui suit :

« 1.1 (1) Le gouverneur en conseil constitue la Commission des nominations ».

145. *Article 227, page 176* : Remplacer la ligne 45 par ce qui suit :

« Commission ou le renouvellement de son mandat, le premier ministre consulte les ».

146. *Article 227* :

a) *Page 176* : Remplacer les lignes 45 et 46 par ce qui suit :

« Commission, le premier ministre consulte le chef, au Sénat, de chacun des partis qui y sont reconnus et le chef, à la Chambre des communes, de chacun des partis qui y sont reconnus. »;

b) *Page 177* : Remplacer les lignes 1 et 2 par ce qui suit :

« L’annonce de la nomination est communiquée au président de chacune des chambres du Parlement ».

147. *Article 227, page 176* : Remplacer la ligne 38 par ce qui suit :

« former les fonctionnaires et les personnes nommées qui sont chargés de mener ».

148. *Article 227, page 177* : Remplacer la ligne 6 par ce qui suit :

« sept ans renouvelable, sauf révocation motivée ».

149. *Article 228, page 177* : Remplacer les lignes 27 et 28 par ce qui suit :

« paragraphe 181(2) et les articles 183, 184, 186 à 193 et 227 de la présente loi, et toute ».

150. *New clauses 244.1 and 244.2, page 181*: Add after line 30 the following:

CANADIAN TOURISM COMMISSION ACT

“**244.1 Subsection 11(4) of the *Canadian Tourism Commission Act* is replaced by the following:**

(4) The directors appointed under subsection (1) hold office during pleasure on a part-time basis for a term not exceeding four years.

244.2 Subsection 12(3) of the Act is replaced by the following:

(3) The directors appointed under subsection (1) hold office during pleasure on a part-time basis for a term not exceeding four years.”.

151. *Clause 259, page 187*: Add after line 12 the following:

“**16.21(1)** A person who does not occupy a position in the federal public administration but who meets the qualifications established by directive of the Treasury Board may be appointed to an audit committee by the Governor in Council on the recommendation of the President of the Treasury Board.

(2) A member of an audit committee so appointed holds office during pleasure for a term not exceeding four years, which may be renewed for a second term.

(3) A member of an audit committee so appointed shall be paid the remuneration and expenses fixed by the Governor in Council.”.

152. *Clause 306, page 203*: Replace line 4 with the following:

“**22.1 (1)** The Governor in Council shall”.

153. *Clause 306, page 204*: Replace line 22 with the following:

“(4) The Procurement Auditor may re-”.

154. *Clause 306, pages 203 and 204*: Replace the expression “Procurement Auditor” with the expression “Procurement Ombudsman” wherever it occurs, with such modifications as the circumstances require.

155. *Clause 307, page 204*: Replace lines 41 to 43 with the following:

“in subsection 22.1(3);”.

156. *Clause 307*:

(a) *Page 204*: Replace line 40 with the following:

“tions of the Procurement Ombudsman referred to”; and

(b) *Page 205*: Replace line 7 with the following:

“Procurement Ombudsman may make in response”.

150. *Nouveaux articles 244.1 et 244.2* : Ajouter après la ligne 33 ce qui suit :

LOI SUR LA COMMISSION CANADIENNE DU TOURISME

« **244.1 Le paragraphe 11(4) de la *Loi sur la Commission canadienne du tourisme* est remplacé par ce qui suit :**

(4) Les administrateurs nommés conformément au paragraphe (1) le sont à titre amovible pour un mandat maximal de quatre ans. Ils exercent leurs fonctions à temps partiel.

244.2 Le paragraphe 12(3) de la même loi est remplacé par ce qui suit :

(3) Les administrateurs nommés conformément au paragraphe (1) le sont à titre amovible pour un mandat maximal de quatre ans. Ils exercent leurs fonctions à temps partiel. ».

151. *Article 259, page 187* : Ajouter après la ligne 13 ce qui suit :

« **16.21 (1)** Le gouverneur en conseil peut, sur recommandation du président du Conseil du Trésor, nommer à titre de membre de tout comité de vérification constitué au titre de l'article 16.2, toute personne qui n'occupe pas de poste au sein de l'administration publique fédérale et qui possède les qualités exigées par ses instructions.

(2) Le membre du comité de vérification ainsi nommé occupe son poste à titre amovible pour un mandat d'au plus quatre ans renouvelable une seule fois.

(3) Il a droit à la rémunération et aux indemnités fixées par le gouverneur en conseil. ».

152. *Article 306, page 203* : Remplacer les lignes 5 et 6 par ce qui suit :

« **22.1 (1)** Le gouverneur en conseil nomme un vérificateur de l'approvisionnement ».

153. *Article 306, page 204* : Remplacer la ligne 18 par ce qui suit :

« (4) Il peut recommander l'annulation du ».

154. *Article 306, pages 203 et 204* : Remplacer le terme « vérificateur de l'approvisionnement » par « ombudsman de l'approvisionnement », avec les adaptations nécessaires.

155. *Article 307, page 204* : Remplacer les lignes 35 à 37 par ce qui suit :

« graphe 22.1(3); ».

156. *Article 307* :

a) *Page 204* : Remplacer la ligne 33 par ce qui suit :

« a) l'exercice des attributions de l'ombudsman »;

b) *Page 205* : Remplacer les lignes 5 et 6 par ce qui suit :

« c) la nature des recommandations que l'ombudsman de l'approvisionnement peut faire ».

Your Committee has also made certain observations, which are appended to this report.

Respectfully submitted,

Le président,

DONALD H. OLIVER

Chair

Votre Comité a aussi effectué des observations qui sont annexées au présent rapport.

Respectueusement soumis,

**Observations to the Fourth Report of the Standing Senate
Committee on Legal and Constitutional Affairs**

I. Introduction

Throughout the course of Parliamentary history and regardless of the political stripe of the government in power, your committees have at times found that the claims of a government concerning a particular legislative initiative are not faithfully mirrored in the testimony of the witnesses called on to speak to the merits of the bill. This unfortunately has occurred once again with Bill C-2. The disconnect between claims and reality has been exacerbated in this case by the government's decision to emphasize form over substance in its determination to immediately table this extraordinarily complex and far reaching omnibus legislation as its very first legislative act upon assuming office.

When purely political imperatives are allowed to triumph over sound principles of governance, the public good is not well served.

Though we were advised by Minister Baird that the bill had come to the Senate only after having been "examined with a microscope" by his colleagues in the House of Commons, and "by a team of government lawyers...and constitutional experts," (3:11) we were subsequently told by the government to reconsider immediate passage of the bill as we had received it because it had 42 second thoughts, or amendments, that it needed to have made to the centerpiece of its legislative program. Apart from those amendments, there were another half dozen obvious drafting errors which escaped the attention of the microscope in the other place, but fortunately not of your Law Clerk.

Our examination of Bill C-2 also included testimony, where we heard from over 150 witnesses in 30 days of hearings. This process uncovered more than technical and drafting errors. Though we were told that the goal of the legislation is to bring greater transparency and overall accountability to government operations, witnesses testified that the effect of some of the proposed amendments to the existing law would have the perverse effect of achieving the opposite result. In fact, though the government claims that Bill C-2 is grounded in and follows the recommendations proposed by Justice John H. Gomery in his report, Professor Denis Saint-Martin of the University of Montreal testified that "the two are totally in opposite directions; in terms of recommending what needs to be fixed, the two approaches are totally different" (7:30).

In this report we wish to highlight some of the evidence that we heard as well as to draw specific attention to some of the more important amendments that need to be made if the Accountability Bill is to more closely live up to its name. Unfortunately this report is unable to provide full commentary on all of our proposed amendments. Nor is it able to document all the concerns

**Observations annexées au 4^e rapport du Comité sénatorial
permanent des affaires juridiques et constitutionnelles**

I. Introduction

Dans les annales du parlementarisme canadien, et quel que soit le parti au pouvoir, les comités ont parfois constaté que les affirmations du gouvernement au sujet d'un projet de loi ne trouvaient pas d'écho fidèle dans les observations des témoins sur les avantages et les inconvénients de la mesure proposée. C'est malheureusement ce qui s'est produit dans le cas du projet de loi C-2. La discordance entre les affirmations et la réalité a été amplifiée cette fois-ci par la décision du gouvernement de privilégier la forme plutôt que le fond, dans son empressement à déposer dès son arrivée au pouvoir une première mesure législative qui s'est avérée un projet de loi omnibus extraordinairement complexe et vaste.

Quand des impératifs purement politiques l'emportent sur de solides principes de gouvernance, on ne sert pas le bien public.

Le ministre Baird nous a dit que la mesure législative n'était parvenue au Sénat qu'après avoir été « passée au crible » par ses collègues de la Chambre des communes et « par une équipe d'avocats du gouvernement, notamment des spécialistes [...] constitutionnels » (3:11), mais le gouvernement nous a demandé par la suite de ne pas adopter immédiatement le projet de loi dans la version présentée parce qu'il avait 42 amendements à ajouter à ce qu'il considère comme la pièce maîtresse de son programme législatif. En plus de ces amendements, il y avait une demi-douzaine d'erreurs de rédaction évidentes qui avaient échappé au « crible » de l'autre endroit, mais pas à l'attention de votre légiste heureusement.

Notre examen du projet de loi C-2 a aussi inclus la comparution de plus de 150 témoins sur 30 jours d'audience. Les témoignages ont fait ressortir davantage que des erreurs de forme et de rédaction. Le projet de loi est censé avoir pour but d'accroître la transparence et la responsabilisation dans les opérations gouvernementales, mais des témoins ont signalé que certaines des modifications proposées aux lois actuelles produiraient, paradoxalement, l'effet contraire. En fait, même si le gouvernement prétend que le projet de loi C-2 s'appuie sur les recommandations formulées par le juge John H. Gomery dans son rapport et y donne suite, M. Denis Saint-Martin, professeur à l'Université de Montréal, a indiqué dans son témoignage que « les deux divergent totalement; au sujet des recommandations concernant ce qui doit être corrigé, les deux approches sont totalement différentes » (7:30).

Dans le présent rapport, nous voulons mettre en lumière des témoignages et attirer l'attention sur certains des principaux amendements qu'il est nécessaire d'apporter pour que le projet de loi sur la responsabilité porte son nom avec plus de justesse. Malheureusement, notre rapport ne peut commenter en détail tous les amendements proposés, ni faire état de toutes les

brought forward by witnesses. This abbreviated report is a direct result of the government's insistence that Bill C-2 be put into force with haste. Under the circumstances, it is not possible to provide a comprehensive report on the full implications of a 214 page legislative proposal which amends over 40 existing statutes.

David Hutton, Coordinator of the Federal Accountability Initiative for Reform (FAIR) described the drafting process that was employed to craft Bill C-2 as "deeply flawed," and complained that the bill "is complex and is full of loopholes when you dig into it. I feel that the committees have been given an impossible task, namely trying to turn this into effective legislation that meets intent" (9:98). We could not agree more.

Although it is disappointing that the government has resorted to such a flawed process to craft this legislative response to the calls for greater accountability, that fact only reinforces the importance of the task we were assigned by the Senate. This report on Bill C-2 is another example of why Parliament relies on a "chamber of sober second thought" to review the sometimes unintended consequences of legislation and let the intercession of time and reflection play its role in helping attain good order and government for all Canadians.

II. Conflict of Interest and Ethics Commissioner

The first part of Bill C-2 covers conflict of interest and ethics issues for Parliamentarians and senior government officials, known as public office holders, who are appointed to their positions by the government through an Order of Cabinet (Governor in Council appointments). The bill proposes a stand-alone statute, namely the Conflict of Interest Act (CIA). This new Act would set out the duties, powers and responsibilities of the new Conflict of Interest and Ethics Commissioner in so far as Ministers, their staff and public office holders are concerned. The CIA would include a code of conduct these individuals would be required to follow.

Part I of Bill C-2 also makes amendments to the Parliament of Canada Act, which is the statute that establishes the appointment process for the current Ethics Commissioner, as well as the Senate Ethics Officer. Bill C-2 would eliminate both the Commissioner for the House of Commons and the Senate Ethics Officer positions and transfer their responsibilities to the new Conflict of Interest and Ethics Commissioner. Unlike the Code of Conduct for Public Office Holders, the codes of conduct for the members of the two Chambers will not be placed in the legislation, but rather will remain within the ambit of the Standing Orders and of the Rules of the respective Houses of Parliament.

The major change proposed in Part I of Bill C-2 is therefore the merging of the two current ethics positions into one, so that the new Conflict of Interest and Ethics Commissioner will have jurisdiction over all Members of the House of Commons, Senators and public office holders.

Your committee heard no convincing evidence to support this move to decrease the number of ethics officers from two to one, particularly when the government has stressed its commitment to strengthen the current regime. Your committee is far from convinced that placing into the hands of a single Commissioner the responsibility of overseeing three codes, of overseeing all members of the Senate and of the House of Commons, as well as thousands of public office holders, and then making him or her

préoccupations formulées par les témoins. C'est un rapport écourté qui résulte directement de l'insistance du gouvernement à faire adopter le projet de loi C-2 à la hâte. Dans les circonstances, il n'est pas possible de produire un rapport exhaustif sur toutes les ramifications d'un projet de loi de 214 pages qui vise à modifier plus de 40 lois existantes.

David Hutton, coordonnateur, Federal Accountability Initiative for Reform (FAIR), a dit qu'il considérait le mécanisme de rédaction du projet de loi C-2 comme « profondément vicié » et a déploré que le projet de loi soit « complexe et, lorsqu'on y regarde de près, rempli d'échappatoires. Je trouve que l'on a imposé une tâche impossible aux comités, à savoir transformer ce texte en une législation efficace répondant à son objet. » (9:98) Nous partageons entièrement son avis.

Il est certes décevant de voir que le gouvernement a eu recours à un processus vicié pour répondre par voie législative aux appels en faveur d'une plus grande responsabilisation, mais cela rend d'autant plus importante la tâche que nous a confiée le Sénat. Le présent rapport sur le projet de loi C-2 montre une fois de plus que le Parlement compte sur une « chambre de second examen objectif » pour examiner les effets parfois involontaires d'un projet de loi et laisser le temps et la réflexion opérer dans notre cheminement vers l'ordre et le bon gouvernement pour le bien de toute la population canadienne.

II. Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique

La première partie du projet de loi C-2 traite des conflits d'intérêts et de l'éthique pour les parlementaires et les hauts responsables gouvernementaux, appelés titulaires d'une charge publique, qui sont nommés à leur poste en vertu d'un décret du Cabinet (nominations par le gouverneur en conseil). Le projet de loi propose une loi distincte, la Loi sur les conflits d'intérêts (LCI), qui définit les fonctions, les pouvoirs et les responsabilités du nouveau commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique relativement aux ministres, à leur personnel et aux titulaires d'une charge publique. Elle englobe un code de conduite que ces personnes seraient tenues de respecter.

La partie I du projet de loi C-2 modifie également la Loi sur le Parlement du Canada, laquelle établit le processus de nomination de l'actuel commissaire à l'éthique ainsi que du conseiller sénatorial en éthique. Le projet de loi C-2 élimine les postes de commissaire à l'éthique de la Chambre des communes et de conseiller sénatorial en éthique et transfère leurs responsabilités au commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique. Contrairement au Code régissant la conduite des titulaires de charge publique, les codes de conduite des parlementaires des deux Chambres ne seront pas intégrés à la Loi, mais demeureront plutôt rattachés au règlement de chacune des chambres du Parlement.

La principale modification proposée à la partie I du projet de loi C-2 est donc la fusion des deux postes actuels d'agents d'éthique, le nouveau commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique ayant compétence à l'égard des députés, des sénateurs et des titulaires d'une charge publique.

Le Comité n'a entendu aucun témoignage convaincant à l'appui de la fusion des deux postes d'agents d'éthique, compte tenu en particulier du fait que le gouvernement a insisté sur son engagement à renforcer le régime actuel. Le Comité est loin d'être convaincu qu'on améliorera le système existant en confiant à un seul commissaire la responsabilité de contrôler l'application de trois codes et de surveiller tous les parlementaires du Sénat et de la Chambre des communes ainsi que des milliers de titulaires de

accountable to three separate and constitutionally independent authorities, i.e. the Executive, the House of Commons and the Senate, will enhance the existing system. The evidence we heard does not support this proposal, either as a matter of parliamentary practice and privilege, the constitutional separation of powers, or even common sense. In fact, the evidence would favour three separate officers, giving each a separate and distinct area of responsibility. Nevertheless, if the House of Commons is comfortable with giving a single Ethics Commissioner responsibility for the oversight of their activities as well as oversight of the activities of individuals responsible to the Executive (Ministers and Order in Council Appointments), that is its prerogative. The Senate, however, has long taken the position that the separation of powers contained in our constitution clearly envisages the House of Commons and the Senate as separate and independent chambers. That independence needs to be reflected in the independence of those who support its functions, including a clearly independent and separate Senate Ethics Officer. Nothing in the evidence we heard has persuaded your committee that the Senate should reverse its long held and often expressed position. In fact, the evidence has made it clear that the current arrangement is working and working well. There was absolutely no testimony of any problem or difficulty with the existing system that would require change. In fact, the most persuasive testimony was that which warned about the negative consequences of what is being proposed in this respect.

Your committee does not believe it is necessary to enter into a lengthy discourse on the merits and advantages of a separate and independent Senate Ethics Officer in view of the lengthy debate that has already taken place over the years. One needs only examine the most recent proceedings around Bill C-4 in 2004 and Bill C-34 in 2003, where the merits and conclusions concerning an independent Senate Ethics Officer were strongly put by members on both sides of the Chamber. Consequently, your committee recommends that Bill C-2 be amended to keep in place the existing system in so far as the Senate Ethics Officer is concerned.

Unfortunately, Part I of Bill C-2 also makes several questionable proposals with respect to the duties and responsibilities of the new Commissioner in his or her dealings with public office holders that cause concern.

Many witnesses, led by the current Ethics Commissioner Bernard Shapiro and the former Ethics Counsellor Howard Wilson, believed it very important to include a preamble in the new Conflict of Interest Act, clearly setting out the guiding principles to be followed by public office holders in the performance of their duties. Such a preamble is in the current Prime Minister's Code for Public Office Holders, and has been in every Prime Minister's Code going back to the Right Honourable Brian Mulroney. We are unclear why, for the first time in 20 years, this practice will no longer be followed. *We urge the government to draft such a statement of guiding principles for public office holders and to add it as a preamble to the new Conflict of Interest Act.*

We are also very puzzled about why the definition of "conflict of interest" has been narrowed significantly by removing the words "apparent and potential", words that have found an important place in the codes that all Prime Ministers have put into place for their ministers and for their senior public office holders. Justice not only needs to be done, it also needs to be seen

charge publique, puis en l'obligeant à rendre des comptes à trois autorités distinctes et constitutionnellement indépendantes, c'est-à-dire., l'organe exécutif, la Chambre des communes et le Sénat. Les témoignages entendus ne vont pas dans le sens de cette proposition, peu importe qu'on envisage la question sous l'angle du privilège et des usages parlementaires, de la séparation constitutionnelle des pouvoirs ou même du simple bon sens. De fait, les témoignages favoriseraient plutôt la création de trois postes qui seraient investis chacun de responsabilités distinctes. Néanmoins, si la Chambre des communes est à l'aise avec l'idée de confier à un seul commissaire à l'éthique la responsabilité de superviser les activités de ses membres et des responsables envers l'organe exécutif (ministres et personnes nommées par décret), c'est sa prerogative. Mais le Sénat a depuis longtemps adopté la position selon laquelle la séparation des pouvoirs énoncée dans notre Constitution consacre clairement la Chambre des communes et le Sénat comme des chambres distinctes et indépendantes. Cette indépendance doit se refléter dans l'indépendance de ceux qui contribuent à leur fonctionnement, y compris un conseiller sénatorial en éthique distinct et formellement indépendant. Aucun témoignage entendu n'a persuadé le Comité du fait que le Sénat devrait transformer la position qui est la sienne depuis longtemps et qu'il a souvent exprimée. On a plutôt dit sans ambiguïté que les modalités actuelles fonctionnent très bien. Il n'a absolument pas été question d'un problème ou d'une difficulté quelconque qui nécessiterait un changement au sein du système actuel. De fait, le témoignage plus persuasif a pris la forme d'une mise en garde concernant les conséquences néfastes de ce qui est maintenant proposé.

Le Comité ne croit pas nécessaire de s'étendre sur le bien-fondé et les avantages d'un conseiller sénatorial en éthique distinct et indépendant, eu égard au long débat qui a déjà eu lieu au fil des ans. Il n'y a qu'à examiner les délibérations les plus récentes sur le projet de loi C-4 en 2004, et le projet de loi C-34 en 2003, où des membres des deux côtés de la Chambre ont fait valoir avec force les avantages qu'ils percevaient et leurs conclusions relativement à un conseiller sénatorial en éthique indépendant. Le Comité recommande donc qu'on modifie le projet de loi C-2 afin de préserver le régime existant en ce qui concerne le conseiller sénatorial en éthique.

Malheureusement, la partie I du projet de loi C-2 contient aussi plusieurs propositions sujettes à caution et préoccupantes visant les fonctions et responsabilités du nouveau commissaire dans ses rapports avec les titulaires d'une charge publique.

De nombreux témoins, à commencer par l'actuel commissaire à l'éthique Bernard Shapiro et l'ex-conseiller en éthique Howard Wilson, jugent important d'inclure dans la nouvelle Loi sur les conflits d'intérêts un préambule énonçant clairement les principes directeurs à suivre par les titulaires de charge publique dans l'exécution de leurs fonctions. Un tel préambule existe actuellement dans le Code du premier ministre pour les titulaires de charge publique, et cela a été le cas dans le code de chaque premier ministre depuis le très honorable Brian Mulroney. Il nous est difficile de comprendre pourquoi, pour la première fois en 20 ans, on laisserait tomber cette pratique. *Nous exhortons le gouvernement à rédiger un énoncé de principes directeurs à l'intention des titulaires de charge publique et de l'ajouter en tant que préambule à la nouvelle Loi sur les conflits d'intérêts.*

Par ailleurs, nous sommes restés très perplexes en constatant qu'on avait restreint notablement la définition du « conflit d'intérêts » en enlevant les mots « potentiel ou apparent », des mots fort importants dans les codes que tous les premiers ministres ont mis en place pour leurs ministres et leurs titulaires de charge publique de haut rang. Non seulement l'action doit être

to be done, and this is nowhere more true than in the political environment. Consequently, your committee is amending Bill C-2 to ensure that the definition of conflict of interest includes apparent and potential conflict of interest.

In this same vein where appearances can be very important, your committee has concerns about section 44 of the proposed new Conflict of Interest Act. This section provides that a member of either Chamber of Parliament who has reasonable grounds to believe that a public office holder has contravened the Act may ask the Commissioner to examine the matter. The difficulty with the provision is that even if the Commissioner quickly concludes the request “was frivolous or vexatious or was made in bad faith” and discontinues the investigation, he/she must nevertheless produce a report, give it to the public office holder in question and to the complaining member of Parliament, as well as to the prime minister and then “make the report available to the public.”

Your committee finds it difficult to understand why an accusation that was made privately and in bad faith, and then found to be without any merit whatsoever, needs to be repeated publicly by the Commissioner, thereby impugning the reputation of the blameless public office holder by raising an issue publicly that should never have been raised at all in the first place. Your committee recommends that under the circumstances described, the Report of the Commissioner would be provided to only the member who complained and to the public office holder complained of. The public office holder would then have the option, as the innocent party, of deciding whether it was necessary to publicly release the report of the Commissioner exonerating him/her from the scurrilous accusation. The potential for mischief in section 44 is compounded because it is worded to specifically apply to former office holders, thereby opening the door for members of one Parliament to launch “frivolous or vexatious... bad faith” complaints to the Commissioner about the public office holders associated with earlier Parliaments and administrations.

This naturally leads to the question about how far back in time one can go to complain about the behaviour of former public office holders. Though this question was not specifically addressed in the testimony we heard, section 65 of the proposed new Conflict of Interest Act states:

Proceedings under this Act may be taken at any time within but not later than five years after the day on which the Commissioner became aware of the subject-matter of the proceedings and, in any case, not later than ten years after the day on which the subject-matter of the proceeding arose.

Your committee has serious misgivings about a proposal whereby the Commissioner could wait up to five years after learning of a matter before instituting a proceeding, or in other words, before taking a prescribed action under the Act. Surely the Commissioner should be required to act more quickly after first learning of a problem. Similarly, being able to initiate actions for as long as 10 years in total following the event in question provides an inordinate length of time to pursue a matter, particularly when as we heard from former Chief Justice Antonio Lamer that the limitation period in Canada for summary conviction offences is normally only 6 months, according to the Criminal Code.

juste, mais elle doit paraître juste, et plus que partout ailleurs cela s’applique au milieu politique. Par conséquent, le Comité modifie le projet de loi C-2 de manière à ce que la définition des conflits d’intérêts englobe les conflits potentiels ou apparents.

Dans le même ordre d’idée, soit l’importance considérable que peuvent revêtir les apparences, le Comité s’interroge au sujet de l’article 44 de la nouvelle Loi sur les conflits d’intérêts. En vertu de cet article, tout parlementaire qui a des motifs raisonnables de croire qu’un titulaire de charge publique a contrevenu à la loi peut demander au commissaire d’étudier la question. Le problème est que même s’il arrive rapidement à la conclusion que la demande est « futile, vexatoire ou entachée de mauvaise foi » et qu’il met fin à son enquête, le commissaire doit néanmoins produire un rapport, le remettre au titulaire de charge publique en question et au parlementaire qui a déposé la plainte de même qu’au premier ministre, puis le « [rendre] accessible au public ».

Le Comité comprend difficilement pourquoi une accusation portée en privé et de mauvaise foi, qui s’avère ensuite sans aucun fondement, doit être répétée en public par le commissaire, ce qui cause préjudice à la réputation du titulaire irréprochable du fait de l’examen sur la place publique d’une question qui n’aurait jamais dû être soulevée de toute façon. Le Comité recommande que, dans les circonstances décrites, le rapport du commissaire ne soit remis qu’au parlementaire ayant déposé la plainte et au titulaire de charge publique en ayant fait l’objet. Ce dernier aurait alors l’option, en tant que partie innocente, de décider s’il convient de rendre public le rapport du commissaire qui l’exonère de l’accusation calomnieuse. Le potentiel de dommage de l’article 44 est amplifié par le fait que le libellé de la disposition mentionne précisément les anciens titulaires de charge publique, ce qui offre aux parlementaires d’une législature la possibilité de déposer des plaintes « futile[s] vexatoire[s] ou entachée[s] de mauvaise foi » à l’encontre de titulaires de charge publique associés à des législatures ou à des administrations antérieures.

Cela soulève naturellement la question de savoir jusqu’où on peut remonter dans le temps pour se plaindre du comportement d’un ancien titulaire de charge publique. Cette question n’a pas été abordée directement dans les témoignages que nous avons entendus, mais l’article 65 de la Loi sur les conflits d’intérêts proposée énonce:

Aucune procédure ne peut être engagée au titre de la présente loi plus de cinq ans après la date où le commissaire a eu connaissance des éléments constitutifs de l’infraction et, en tout état de cause, plus de 10 ans après la date de la prétendue perpétration.

Le Comité émet de sérieux doutes au sujet d’une disposition permettant au commissaire d’attendre jusqu’à cinq ans après avoir appris l’existence d’un dossier pour engager une procédure, autrement dit avant de mettre la loi en application. De toute évidence, on devrait exiger que le commissaire agisse plus rapidement après avoir appris l’existence d’un problème. De même, la marge de manœuvre laissée pour donner suite à un dossier, pouvant aller jusqu’à 10 ans après l’événement en question, est démesurée, en particulier compte tenu du témoignage de l’ex-juge en chef Antonio Lamer qui indiquait que, pour les infractions punissables par voie de déclaration sommaire de culpabilité, la période limite au Canada est normalement de six mois seulement, selon le Code criminel.

The proposed 5 year/10 year limitation period contained in section 65 of the new Conflict of Interest Act is repeated in the sections of Bill C-2 which amend the Canada Elections Act and the Lobbyists Registration Act. In all cases, your committee believes that those responsible for ensuring the enforcement of these statutes should be expected to take the appropriate action within two years of learning of the difficulty, and certainly within seven years of the incident taking place. Justice should not be delayed.

Another provision in the proposed Conflict of Interest Act that causes your committee difficulty is section 43, which provides that the Prime Minister may obtain confidential advice from the Commissioner about the application of the new Act to individual public office holders. In normal circumstances this should not be a problem, but in a case where the Commissioner decides to conduct a full investigation into the conduct of a public office holder because of the serious nature of what the Prime Minister is requesting to know, any conclusion the Commissioner then reached and conveyed to the Prime Minister under section 43 would be kept secret. Even if the conclusion reached by the Commissioner was that serious wrong doing had taken place, the only person who would ever know under the Accountability Bill would be the Prime Minister.

While we agree that a Prime Minister should be able to seek and receive confidential advice from the Commissioner, we do not agree that in the circumstances described above the Prime Minister should be able to keep the information received from the Commissioner secret.

Your committee therefore has amended Bill C-2 so that where the Prime Minister requests confidential advice under section 43 and the Commissioner concludes, after conducting an investigation, that a breach of the Act has occurred, that conclusion must be publicly disclosed.

Your committee was surprised that in addition to seeking to keep all dealings with the Commissioner secret, the Prime Minister would be seeking to impose what amounts to a gag order on Members of Parliament concerning possible wrong doing by public office holders, which of course include his or her ministers. Sub sections 44(4) and (5) of the new CIA state that when a member of the Senate or House of Commons receives information "from the public... indicating that a public office holder or former public office holder has contravened this Act," the member, "while considering whether to bring that information to the attention of the Commissioner, shall not disclose that information to anyone." It would be a breach of the Act if the member sought advice from anyone whatsoever about what to do with this information, even advice from his Parliamentary colleagues or party leader. Furthermore, if the member then decided to bring the information to the attention of the Commissioner, subsection 44(5) goes on to say that "the member shall not disclose that information to anyone until the Commissioner has issued a report". There is no requirement that the Commissioner issue a report within a certain period of time.

This prohibition, or gag order, applies only to the Parliamentarians who receive the information from the public and not to anyone in the public itself.

Your committee finds this attempt by the "New Government of Canada" to muzzle Members of Parliament in order to prevent them from discussing with anyone information received from ordinary Canadians about possible wrongdoing by Members of Cabinet and other senior public office holders to be offensive in the extreme. Although we are hesitant about making recommendations that touch on the rights and privileges of the

Les limites de cinq ans/dix ans prévues à l'article 65 de la nouvelle Loi sur les conflits d'intérêts sont reprises dans les articles du projet de loi C-2 qui modifient la Loi électorale du Canada et la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes. Dans tous les cas, le Comité croit qu'on devrait s'attendre à ce que les responsables de l'application de ces lois prennent les mesures appropriées dans les deux ans suivant le moment où ils apprennent l'existence du problème, et certainement dans les sept ans suivant l'incident. La justice ne doit pas être différée.

Le Comité éprouve des difficultés avec une autre disposition de la Loi sur les conflits d'intérêts proposée, l'article 43, énonçant que le premier ministre peut obtenir du commissaire, à titre confidentiel, des avis sur l'application de la nouvelle loi à un titulaire de charge publique. En temps normal, cela ne devrait pas causer de problème, mais si le commissaire décide de mener une enquête complète sur la conduite d'un titulaire de charge publique en raison de la gravité de ce que le premier ministre demande à connaître, toute conclusion alors dégagée par le commissaire et communiquée au premier ministre en vertu de l'article 43 demeurerait secrète. Même si la conclusion du commissaire était qu'un manquement grave a eu lieu, la seule personne qui en serait informée en vertu du projet de loi sur la responsabilité serait le premier ministre.

Nous admettons qu'un premier ministre devrait pouvoir demander et recevoir des avis du commissaire à titre confidentiel, mais nous ne pensons pas que, dans les circonstances décrites ci-haut, le premier ministre devrait pouvoir garder secrets les renseignements ainsi obtenus.

Le Comité a par conséquent modifié le projet de loi C-2 pour faire en sorte que, lorsque le premier ministre demande un avis confidentiel en vertu de l'article 43 et que le commissaire conclut après enquête qu'il y a eu violation de la loi, cette conclusion soit divulguée publiquement.

Le Comité a été surpris de constater qu'en plus de vouloir garder secrets tous contacts avec le commissaire, le premier ministre chercherait à imposer l'équivalent d'une consigne du silence aux députés et aux ministres à propos d'éventuels actes fautifs de titulaires de charge publique. Les paragraphes 44(4) et (5) de la nouvelle Loi sur les conflits d'intérêts énoncent que tout parlementaire recevant « des renseignements provenant du public [...] qui portent à croire que l'intéressé a contrevenu à la présente loi [...] ne peut les communiquer à quiconque pendant qu'il décide s'ils devront être communiqués au commissaire ». Il s'ensuit qu'un parlementaire viole la loi s'il demande l'avis de quiconque au sujet de ces renseignements, fût-ce à ses collègues parlementaires ou au chef du parti. En outre, si le parlementaire décide de communiquer les renseignements au commissaire, le paragraphe 44(5) poursuit en disant qu'« il ne peut les communiquer à quiconque avant [que le commissaire n'ait] remis le rapport prévu ». Or rien n'oblige le commissaire à présenter un rapport dans un certain délai.

Cette interdiction, ou consigne du silence, ne s'applique qu'aux parlementaires qui reçoivent des renseignements du public et non à un membre quelconque du public.

Le Comité considère comme extrêmement offensante cette tentative du « nouveau gouvernement du Canada » de bâillonner les députés afin de les empêcher de discuter avec quiconque de renseignements reçus de simples citoyens canadiens sur d'éventuels actes fautifs commis par des ministres ou d'autres titulaires de charge publique de haut rang. Nous hésitons à présenter des recommandations qui touchent aux droits et

members of the House of Commons and recognize that its members approved this restriction on their actions, your committee nevertheless believes that this prohibition offends the historic and essential privileges of all parliamentarians and must be removed.

III. Political Financing

The proposed changes to political financing contained in Bill C-2 were described by Minister Baird as building on major reforms that were put into place in 2003 in Bill C-24 by the former Chrétien Government (S.C. 2003, c.19). “[T]he measures adopted by the Thirty-seventh Parliament were good, and we are proposing to go farther” (3:50).

Your committee, however, is puzzled that the government would initiate these further changes without awaiting the results of the statutory review mandated by C-24. Bill C-24 was the most significant reform of political financing since the *Election Expenses Act* of 1974 and consequently contained a clause that called for a House of Commons Committee to conduct a review “to consider the effects of the provisions of this Act concerning political financing.” According to s.63.1 of Bill C-24, that review would take place after the Chief Electoral Officer submitted his report to the House of Commons following the first general election held under the new financing rules. The first part of that report was tabled by Mr. Kingsley in September of 2005. He has said that he will present a second report that would deal with political financing reforms. However, instead of now awaiting Mr. Kingsley’s report on political financing and having a review of those new financing laws by a House of Commons committee, as required in Bill C-24, the government has decided to bring forward major new changes to those same financing laws in this bill, without any review whatsoever. To now proceed with further significant changes without having the benefit of that review does not appear to be the most rational way of dealing with such a critical element of our democratic electoral process.

Your committee was even more surprised when after being asked whether the government had done any comparative studies on how other jurisdictions treat political donations, Minister Baird replied: “We did not do a provincial comparison.” (3:26). Mr. Leslie Seidle, the former Senior Research Director at Elections Canada, and now with the Institute for Research on Public Policy expressed the view that “If no comparisons were done with provincial experience, I wonder what has happened to our policy development within the Government of Canada” (7:122).

Perhaps the reason that a formal provincial comparison was not undertaken was because the government already knew that the contribution limits it was proposing in Bill C-2 federally were not in line with what now exists provincially.

Currently, at the federal level, individuals are permitted contribute a maximum of:

1. \$5,000 to a registered political party and its constituency association collectively in a calendar year
2. \$5,000 to a non-registered party candidate in a particular election; and
3. \$5,000 to leadership contestants in a particular leadership contest

privilèges des députés de la Chambre des communes et reconnaissons que ceux-ci ont approuvé cette restriction de leurs actes, mais le Comité croit néanmoins qu’une telle interdiction porte atteinte aux privilèges historiques et essentiels de tous les parlementaires et qu’elle doit être supprimée.

III. Financement politique

Selon le ministre Baird, les changements proposés aux règles sur les contributions politiques dans le projet de loi C-2 s’appuient sur une réforme majeure lancée en 2002 par le gouvernement Chrétien dans la loi C-24. « Constatant que les mesures adoptées par la 37^e législature avaient été bonnes, nous nous sommes proposé d’aller plus loin. » (3:50)

Le Comité est tout de même étonné que le gouvernement prenne l’initiative d’autres changements sans attendre les résultats de l’examen prévu par la loi C-24. La loi C-24 instaurait la réforme des règles de financement politique la plus importante depuis l’adoption de la *Loi sur les dépenses d’élection* de 1974, et renfermait une disposition demandant à un comité de la Chambre des communes d’examiner « l’effet des dispositions de la présente loi concernant le financement politique ». Selon l’article 63.1 du projet de loi C-24, cet examen est sensé suivre le dépôt d’un rapport à la Chambre des communes par le directeur général des élections au sujet de la première élection générale régit par les nouvelles mesures sur le financement. M. Kingsley a déposé ce rapport au mois de septembre 2005. Toutefois, au lieu d’examiner ces nouvelles lois sur le financement, tel que l’exige le projet de loi C-24, le gouvernement a décidé d’apporter d’importants changements à ces mêmes lois sur le financement avec le C-2, et sans faire le moindre examen. Procéder dès maintenant à une autre réforme sans bénéficier des résultats de cet examen ne nous semble pas la façon la plus rationnelle d’aborder un élément aussi crucial de notre démocratie électorale.

Le Comité a été encore plus surpris par la réponse du ministre Baird à qui il a demandé si le gouvernement avait fait des études comparatives sur les règles de financement politique d’autres gouvernements: « Non, nous n’avons pas fait de comparaisons à l’échelle provinciale. » (3:26) M. Leslie Seidle, ancien directeur principal de la recherche à Élections Canada, qui travaille maintenant à l’Institut de recherche en politiques publiques, a fait l’observation suivante: « S’il n’y a pas eu de comparaison avec les provinces, je me pose des questions au sujet du processus d’élaboration des politiques du gouvernement du Canada. » (7:122)

L’absence d’étude comparative officielle avec les provinces tient peut-être au fait que le gouvernement savait déjà que les montants limites proposés au niveau fédéral dans le projet de loi C-2 ne concordaient pas avec ceux des provinces.

Actuellement, au niveau fédéral, les particuliers peuvent verser une contribution maximale de:

1. 5 000 \$, au total, à un parti politique enregistré et à son association de circonscription au cours d’une année civile;
2. 5 000 \$ au candidat d’un parti non enregistré pour une élection donnée;
3. 5 000 \$ aux candidats à la direction pour une course à la direction donnée.

Unions and corporations are allowed to contribute a maximum of \$1,000 in any calendar year to local constituencies and candidates collectively.

Bill C-2 would prohibit all union and corporate donations and would significantly reduce the amounts individuals are able to contribute to political parties and their candidates. Instead of the current \$5,000 limit, Canadians would be able to contribute a maximum of \$1,000 to leadership hopefuls as well as to candidates of unregistered parties. The current maximum of \$5,000 for registered parties, their candidates and constituencies would be reduced to \$2,000, to be equally divided between the party itself and between the local constituencies together with its candidate.

All these limits are well below what is permitted in virtually all provinces. In fact, several provinces have absolutely no contribution limits for political donations as can be seen from a comparative analysis conducted by the Library of Parliament which is attached as an appendix to this report. For those provinces that do have contribution restrictions, their limits are normally much higher than what is proposed in Bill C-2.

The limits in Alberta, for instance, for individuals wishing to contribute to the electoral process within their province during a provincial election would be up to 30 times higher than the limit of Canadians wishing to support the political party they thought could best represent their interest during a federal election. It is difficult to justify a measure producing such disparity, particularly when a scheduled federal review of the political financing system is cancelled in order to bring about this result.

Witnesses before your committee, especially representatives of smaller political parties, were concerned that the reduced political contribution limits would severely impair their ability to raise needed campaign funds. Some of the smaller political parties, in particular, noted that they are dependent upon relatively large contributions from a small number of contributors.

Will Arlow, of the Canadian Action Party, described the new limits as “punishing” and “as hostile to small parties” (6:60). Marvin Glass of the Communist Party of Canada opined that “The main point here is that this makes small parties a self-fulfilling prophecy. The proposals you make are almost guaranteed to keep us small” (6:87).

The government has failed to produce any evidence whatsoever that the existing limits are somehow undermining the electoral process at either the federal or the provincial level, where contribution limits are generally higher than those being proposed in Bill C-2. This failure of the government to support its proposals on electoral financing with any empirical evidence raises concerns about the true consequences of these major changes. Mr. Arthur Kroeger, chair of the Canadian Policy Research Networks and a former Deputy Minister in five federal government departments, told us:

What problem are we trying to solve? Were there abuses when the level was \$5,400? I do not know. I do not remember reading of any such abuses. Were there abuses that merit the reduced levels of contributions that were permitted by business and unions? If you cannot identify the problem that justifies a provision in the bill, then have you lost balance and have you pushed things too far? Those are

Les syndicats et les sociétés ont le droit de verser jusqu'à concurrence de 1 000 \$ au total à des associations locales et à des candidats au cours d'une année civile donnée.

Le projet de loi C-2 interdit tous les dons des syndicats et des sociétés et réduit de beaucoup les montants que les particuliers peuvent verser aux partis politiques et à leurs candidats. Au lieu du plafond actuel de 5 000 \$, les Canadiens pourraient donner tout au plus 1 000 \$ aux candidats à une course à la direction et aux candidats de partis non enregistrés. Le maximum actuel de 5 000 \$ pour les partis enregistrés, leurs candidats et les circonscriptions serait réduit à 2 000 \$, à diviser également entre le parti et les associations locales ainsi que leurs candidats.

Toutes ces limites sont très inférieures à celles qui ont été établies dans la quasi-totalité des provinces. En fait, plusieurs provinces n'ont imposé aucun plafond pour les contributions politiques, comme le montre une analyse comparative effectuée par la Bibliothèque du Parlement, qui est annexée au présent rapport. Les provinces qui ont fixé un maximum autorisent normalement des montants beaucoup plus élevés que ce qui est proposé dans le projet de loi C-2.

En Alberta, par exemple, la contribution que les particuliers peuvent verser à l'occasion d'élections provinciales serait jusqu'à 30 fois plus élevée que la limite imposée à ceux qui veulent appuyer un parti politique susceptible de bien défendre leurs intérêts lors d'élections fédérales. Il est difficile de justifier une mesure qui donne lieu à une telle disparité, surtout si ce résultat découle de l'annulation d'un examen fédéral du système de financement politique.

Des témoins qui ont comparu devant nous, et en particulier les représentants de petits partis politiques, craignaient que la réduction du maximum des contributions politiques nuise sérieusement à leurs efforts pour recueillir les fonds nécessaires à une campagne électorale. Certains de ces partis ont signalé qu'ils étaient dépendants des contributions relativement importantes versées par un petit nombre de donateurs.

Will Arlow, du Parti Action canadienne, a dit des nouvelles règles qu'elles « punissent » les petits partis et sont « hostiles envers » eux (6:60). Marvin Glass, du Parti communiste du Canada, a déclaré: « Pour l'essentiel, cette proposition condamne les petits partis à rester petits. » (6:87)

Le gouvernement n'a absolument pas démontré que les limites de contribution actuelles portent atteinte au processus électoral tant au niveau fédéral que dans les provinces, où elles sont généralement plus élevées que celles prévues dans le projet de loi C-2. Cette absence de données empiriques pour justifier ses mesures de financement électoral fait surgir des doutes sur les véritables conséquences qu'engendrerait la réforme proposée. M. Arthur Kroeger, président des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques et ancien sous-ministre dans cinq ministères fédéraux, a dit ceci:

[Q]uel problème tente-t-on de résoudre? Y a-t-il eu des abus lorsque la limite était de 5 400 \$? Je ne sais pas. Je ne me souviens pas d'avoir lu de reportage sur de tels abus. Y a-t-il eu des abus qui méritent une réduction des contributions qui étaient autorisées pour les entreprises et les syndicats? Si vous ne pouvez pas identifier de problème justifiant une disposition du projet de loi, alors avez-vous perdu l'équilibre

questions in my mind...Do we truly need to go that far to achieve good governance and are we risking harm? It is possible (3:107).

The reason for this concern is the important role political donations play in our democratic electoral system, and the importance of ensuring a balanced approach where adherents of all political parties can participate equally. The motivation behind measures to enhance the accountability of government and improve the electoral process should not be motivated by partisan political considerations, as was suggested by a number of our witnesses.

Professor Leslie A. Pal of Carleton University testified:

“For me, as a matter of democratic practice, one of the most fundamental aspects of democracy is for people to be able to support political parties and other representatives of their political interests...The political party in power has a better capacity to raise individual donations as compared with its competitors. Speaking frankly, the introduction of these limits plays well politically. It also plays well strategically to the capacities of the current government” (4:12).

Your committee believes that reductions proposed in this legislation need to be ameliorated, particularly after hearing the virtually unanimous testimony from the representatives of the smaller political parties about the serious harm these limits would do to their ability to participate in the political process. Consequently, the contribution limits to leadership contestants and to candidates of unregistered parties should be decreased to \$2,000 instead of to \$1,000 as proposed in Bill C-2. Likewise, the contributions limit for registered political parties should be \$2,000, as well as for local constituencies and their candidates. Furthermore, to clarify the problem some parties are having in determining whether to include their convention fees as political contributions, the \$2,000 limit for registered political parties should explicitly state, for greater certainty, that this limit does indeed include convention fees, as has been intimated by Mr. Jean Pierre Kingsley, Canada’s Chief Electoral Officer.

This bill proposes to eliminate in its entirety the already modest amounts unions and corporations may donate at the local constituency level. *Your committee recommends that the government reconsider this ban, particularly in view of the evidence presented by the smaller parties who it appears may be inordinately affected.* In addition, Pierre F. Côté, for almost 20 years, the former Chief Electoral Officer of Quebec expressed his opinion that in mirroring the corporate and union bans that were instituted in his province in 1977, this legislation “seems to want to repeat the same mistakes” (6:114) Finally, questions were raised by our witnesses about the constitutionality of this provision, including by Professor Errol P. Mendes, of the Faculty of Law at the University of Ottawa who feared that they offended our Charter of Rights and Freedoms. *In light of what we heard, your committee believes that this total ban on union and corporate contributions needs to be carefully re-examined in a larger review that the government should initiate into political financing, as was provided for in Bill C-24.*

et poussé trop loin les choses? Voilà des questions qui m’occupent [...] Est-il réellement nécessaire d’aller aussi loin que cela pour assurer une bonne gouvernance et y a-t-il un risque de conséquences néfastes? C’est chose possible (3:107).

Ces doutes sont alimentés par le grand rôle des contributions politiques dans notre système électoral démocratique et par l’importance d’une approche équilibrée qui assure la participation égale des défenseurs de tous les partis politiques. Il ne faudrait pas que des mesures visant à rendre le gouvernement plus responsable et à améliorer le processus électoral soient motivées par des considérations partisanses, comme l’ont fait remarquer un certain nombre de témoins.

M. Leslie A. Pal, professeur à l’Université Carleton, a indiqué dans son témoignage:

Selon moi, un des éléments les plus fondamentaux d’une démocratie consiste à permettre aux gens de soutenir des partis politiques et des personnes qui représentent leurs intérêts politiques [...] Le parti politique au pouvoir est plus en mesure de recueillir des contributions individuelles que ses concurrents. Pour dire franchement, l’imposition de ces limites est bien vue politiquement. Elle est bien accueillie aussi d’un point de vue stratégique compte tenu des capacités du gouvernement actuel (4:12).

Le Comité estime que les réductions proposées dans le projet de loi C-2 doivent être modifiées, surtout après avoir reçu les témoignages presque unanimes des représentants des petits partis politiques sur les torts sérieux que les nouveaux plafonds causeraient à leur participation au processus politique. Par conséquent, les limites des contributions versées aux candidats à une course à la direction et aux candidats de partis non enregistrés devraient être de 2 000 \$, au lieu du montant de 1 000 \$ prévu dans le projet de loi. Les limites pour les partis politiques enregistrés devraient être elles aussi de 2 000 \$, comme pour les associations locales et leurs candidats. En outre, pour aplanir la difficulté qu’ont certains partis à déterminer s’ils peuvent considérer leurs frais de participation à des congrès comme des contributions politiques, il faudrait préciser, pour plus de certitude, que le plafond de 2 000 \$ fixé pour les partis politiques enregistrés inclut les frais de participation à des congrès, comme le préconisait M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections du Canada.

Le projet de loi C-2 élimine entièrement les montants déjà modestes dont les syndicats et les sociétés peuvent contribuer aux associations locales. *Le Comité recommande que le gouvernement revienne sur cette interdiction, particulièrement à la lumière des témoignages présentés par les petits partis, qui semblent être démesurément touchés.* En outre, Pierre F. Côté, ancien directeur général des élections du Québec, fonction qu’il a exercée pendant près de 20 ans, a dit qu’en imposant aux sociétés et aux syndicats les mêmes interdictions que celles promulguées par sa province en 1977, le projet de loi « semble vouloir répéter les mêmes erreurs » (6:114). Enfin, nos témoins se sont interrogés sur la constitutionnalité de cette disposition, notamment M. Errol P. Mendes, professeur à la Faculté de droit de l’Université d’Ottawa, et craignent qu’elle ne viole notre Charte des droits et libertés. À la lumière des témoignages entendus, le Comité est d’avis que l’interdiction totale des contributions pour les syndicats et les sociétés doit être revue attentivement dans le cadre du vaste examen des règles de financement politique qu’entreprendrait le gouvernement, comme le prévoit la loi C-24.

As a final note on this issue, your committee is surprised that a government, whose party was able to grow from very modest beginnings to its current position of strength by taking full advantage of the existing party financing laws would now, upon attaining power, propose to change those same laws to the clear detriment of today's smaller parties. Some of these smaller parties are today attempting to spark public movements much as the early Reform Party adherents did years ago. One would have thought that those individuals in Canada's New Government who trace their heritage back to the early days of the Reform Party would have some empathy for those now struggling with the same challenges they faced and would not intentionally add to their already considerable burdens.

IV. Lobbying

Bill C-2 would impose numerous and onerous new filing obligations on individuals, corporations and organizations that lobby the federal government. It would also impose a 5-year ban on former ministers, ministerial staff and certain senior public servants from engaging in lobbying activities.

Your Committee heard testimony from witnesses across the political spectrum. The common refrain was that the 5-year ban is excessive, unwarranted and will have the effect of depriving the government of the services of capable, qualified Canadians who will not wish to face such a ban after they leave public service. Notably, none of the witnesses would themselves be affected by this policy. In fact, the bill is in their self-interest because the effect of the changes would be to reduce future competition.

We share the strong reservations of these witnesses about the wisdom of this policy choice. However, we also recognize that this is a policy that was an important plank of the Government's platform in the recent election. Accordingly, we do not propose any amendment to this 5-year ban. However, we urge the Government to monitor the impact of this policy, both on former public servants and on the Government's continued ability to attract highly qualified individuals to government service.

The last set of major amendments to the current law, the *Lobbyists Registration Act*, have been in force only since 2003. Parliament had not yet even reached the time for the planned 5-year review of that Act, before the current Government proposed to change it with Bill C-2. Your Committee heard repeatedly that the real problems do not arise from defects with the law as it currently exists, but from those individuals and organizations that do not comply with the law — the unregistered lobbyists.

We regret that Bill C-2 does not address this problem. Your Committee tried to hear from advocacy groups that are not registered lobbyists under the current Act. We invited the National Citizens Coalition to appear before us. We wanted to better understand why large organizations such as the National Citizens Coalition whose relentless advocacy initiatives would be seen as lobbying by most Canadians are not registered as lobbyists under the Act. Their testimony could have assisted us in assessing how best to approach the problem that had been repeatedly identified to us by witnesses. To our disappointment, they declined our invitation to appear and would not publicly testify.

Pour terminer sur le sujet, le Comité s'étonne de ce qu'un gouvernement dont le parti, après des débuts très modestes, a acquis une position de force en profitant au maximum des règles existantes de financement politique propose, une fois au pouvoir, de changer ces règles au détriment des petits partis actuels. Certains de ces petits partis tentent aujourd'hui d'enclencher un mouvement populaire comme l'ont fait les partisans réformistes de la première heure. On aurait pu penser que les membres du nouveau gouvernement qui sont issus de la première époque du Parti réformiste auraient de l'empathie pour ceux qui vivent les difficultés qu'ils ont eux-mêmes connues et ne feraient pas exprès pour leur compliquer la tâche.

IV. Lobbying

Le projet de loi C-2 impose de nombreuses et onéreuses nouvelles obligations de déclaration aux particuliers, personnes morales et organisations qui font du lobbying auprès du gouvernement. Il interdit par ailleurs aux anciens ministres et anciens membres du cabinet d'un ministre, ainsi qu'à certains anciens hauts fonctionnaires de faire du lobbying pendant cinq ans après la cessation de leurs fonctions à ce titre.

Le Comité a entendu des témoins de tous les horizons politiques. Tous affirment que l'interdiction de cinq ans est excessive et qu'elle privera le gouvernement des services de personnes capables et qualifiées qui ne voudront pas faire l'objet d'une telle interdiction quand elles ne seront plus au service de l'État. Pourtant, aucun des témoins entendus ne serait personnellement touché par cette politique. En fait, le projet de loi les avantage puisque les changements prévus réduiraient la concurrence.

Nous aussi, nous éprouvons de vives réserves quant à la sagesse d'une telle politique, mais comme celle-ci constituait un élément important de la plate-forme du gouvernement durant les dernières élections, nous ne proposons pas de modifier l'échéance de cinq ans. Cependant, nous pressons cependant le gouvernement de contrôler les répercussions de cette politique tant sur les anciens fonctionnaires que sur l'aptitude de l'administration fédérale à attirer en son sein des éléments de valeur.

Les dernières modifications de fond apportées à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* ne sont en vigueur que depuis 2003, et le gouvernement en propose de nouvelles bien avant que le Parlement ait eu la chance d'effectuer l'examen quinquennal prévu de cette loi. Or, on nous a affirmé à plusieurs reprises que les vrais problèmes tiennent non pas à des lacunes de la loi actuelle, mais au fait que certaines personnes et organisations, les lobbyistes non enregistrés, ne la respectent pas.

Il est regrettable que le projet de loi C-2 ne contienne pas de parade à ce problème. Le Comité a essayé d'entendre des groupes de pression qui ne sont pas enregistrés comme lobbyistes aux termes de la présente loi. Nous avons notamment invité la National Citizens Coalition à comparaître devant nous. Nous aurions voulu comprendre pourquoi de grandes organisations comme celle-là, et dont les activités partisanes sont perçues comme du lobbying par la plupart des Canadiens, ne sont pas enregistrées comme lobbyistes aux termes de la *Loi*. Leurs témoignages auraient pu nous aider à déterminer la meilleure façon de remédier à ce problème que nous ont signalé de nombreux témoins. Malheureusement, ce groupe a décliné notre invitation à comparaître et refuse de s'exprimer publiquement sur la question.

We urge the Government to consider this problem of unregistered lobbyists which was also identified by Mr. Justice Gomery as an issue of concern. For example, we note that while the Act is being renamed “the *Lobbying Act*”, and the new agent of Parliament created under the Act is named “the Commissioner of Lobbying,” and “lobbyists” and “lobbying” are used repeatedly in headings and marginal notes throughout the proposed Act, nevertheless the terms “lobbying” and “lobbyist” are not defined anywhere in the legislation. We recognize the difficulties in defining these terms, but wonder if this absence is a loophole that enables individuals and organizations to avoid registration while advocating for causes in a manner that most Canadians would see as lobbying under the common sense meaning of the word.

Your Committee believes that true transparency requires that the public have the ability to know which individuals, corporations and organizations have and use access to Government for professional reasons; for reasons that extend beyond their own narrow, individual, self-interests. **We urge the Government to consider defining the terms, and ensure that the Act is respected and complied with by all appropriate advocacy groups that lobby the government.**

Witnesses before your Committee also identified the problem of firms that enter into contracts with particular government departments to provide policy assistance, and who then lobby those same officials on behalf of private clients. As a witness who spoke to us on this point said, “You can play around with the language of firewalls all you want, but anything short of a complete prohibition would simply be chasing your tail.” (11:68) We were disappointed to see that nothing in Bill C-2 even attempts to address this problem. Your Committee is proposing an amendment that would prohibit this activity.

Your Committee is in the difficult situation of being asked to pass a bill where critical details will be set out in regulations, yet no one who appeared before us was in a position to tell us what these regulations will provide. The Government’s urgency in having Parliament pass Bill C-2 has not been reflected in its treatment of the necessary regulations, which may not be available until June 2007. As Mr. Alain Pineau, National Director of the Canadian Conference of the Arts, told us:

A briefing session was organized under the leadership of Mr. Perrin Beatty of the Canadian Manufacturers and Exporters. There were about 15 people in the room. It was made clear to us that the legislation had been put together at incredible speed, that it was extremely complex and that they could not answer many of the questions addressed to them. They kept saying, “Well, you will see that in the regulations, and according to the timetable under which we are working now, you will know in detail what you will have to report probably by June 2007. (11:45)

We also heard extensive testimony about the anticipated burden of the new reporting requirements that would be imposed under this bill on everyone who has dealings with the government. We are concerned that individuals and organizations with the greatest knowledge of particular issues, who historically have been happy to share their knowledge and expertise with government officials charged with developing public policy in a particular area, will now be reluctant to engage in the public policy-making process because of this new regulatory minefield.

Nous conseillons fortement au gouvernement de s’intéresser à ce problème des lobbyistes non enregistrés, qu’avait d’ailleurs signalé aussi le juge Gomery. Nous remarquons notamment que la *Loi* porte un nouveau titre, la *Loi sur le lobbying*, et que le nouveau poste de mandataire du Parlement créé aux termes de la loi est celui de « commissaire au lobbying », mais que les termes « lobbyiste » et « lobbying », employés dans les titres et les notes marginales dans toute la Loi, ne sont définis nulle part. Nous admettons qu’il est difficile de définir ces termes, mais nous nous demandons si cette absence de définition ne constitue pas une échappatoire qui permet à des personnes et à des organisations de se soustraire à l’obligation d’enregistrement tout en soutenant des causes d’une manière que la plupart des Canadiens considéreraient comme du lobbying dans le sens courant du mot.

Selon nous, la vraie transparence exige que le grand public puisse savoir quels particuliers, personnes morales et organisations exploitent leurs contacts au gouvernement pour des raisons professionnelles; raisons qui vont bien au-delà de leur simple intérêt personnel. **Nous pressons donc le gouvernement d’envisager de définir les termes « lobbying » et « lobbyiste » et de voir à ce que la Loi soit respectée par tous les groupes de défense d’intérêts particuliers qui exercent des pressions sur le gouvernement.**

Les témoins que nous avons entendus nous ont aussi parlé du problème des cabinets d’experts-conseils qui sont retenus par certains ministères pour leur fournir de l’aide au niveau de l’élaboration des politiques et qui font ensuite du lobbying auprès des mêmes fonctionnaires pour le compte de clients privés. Un témoin notamment nous a dit: « Vous aurez beau dresser les pare-feu que vous voudrez, à moins d’une interdiction complète, vous serez comme un chien courant après sa queue. » (11:68) Nous sommes déçus de constater que le projet de loi C-2 ne contient absolument rien à ce sujet. Nous proposons un amendement qui interdit ce type d’activité.

Le Comité se trouve dans une situation difficile dans la mesure où on lui demande d’adopter un projet de loi dont certains détails cruciaux seront déterminés par règlement. Or, pas un des témoins que nous avons entendus n’a pu nous éclairer sur ce que contiendra le règlement. Le gouvernement est pressé de faire adopter le projet de loi C-2 par le Parlement, mais il ne met pas la même diligence à préparer la réglementation, qui ne sera peut-être pas prête avant juin 2007. Comme nous l’a dit M. Alain Pineau, le directeur national de la Conférence canadienne des arts:

Une séance de breffage a été organisée sous le leadership de M. Perrin Beatty, des Manufacturiers et exportateurs du Canada. Il y avait environ 15 personnes dans la salle. On nous a clairement fait comprendre que le projet de loi avait été élaboré à une vitesse incroyable, qu’il était extrêmement complexe et qu’ils ne pouvaient pas répondre à nombre des questions qu’on leur posait. Ils n’arrêtaient pas de dire, « Eh bien, vous verrez cela dans le règlement, et d’après l’échéancier selon lequel nous travaillons à l’heure actuelle, vous saurez dans le détail ce sur quoi il vous faudra faire rapport en juin 2007. (11:45)

On nous a aussi longuement parlé du fardeau que les nouvelles exigences de déclaration feront peser sur tous ceux qui traitent avec le gouvernement. Ce que nous craignons, c’est que les personnes et les organisations qui connaissent le mieux certains dossiers et qui étaient jusqu’à présent disposées à faire profiter les fonctionnaires chargés de décider de l’orientation de l’action gouvernementale de leurs connaissances et de leur expérience soient désormais réticentes à le faire à cause du nouveau champ de mines qu’est la réglementation.

Policy-makers may find themselves hearing the views only of those organizations that have the resources to be able to file the reports required under the law. Businesses with pockets deep enough to afford their own full-time lobbyists, whether in-house or not, who are equipped to make the required filings, may not accurately represent the full spectrum of issues and policy options. Canadian public policy development will not be well served if they come to hold even more sway in government circles, as some of our witnesses feared they would under this legislation.

A related concern is the impact these reporting requirements will have on not-for-profit organizations, many of which already struggle to do their work with limited resources. We agree that it is important to see, through the registration and filing process, who is being given access to our decision-makers, and how much access they are able to obtain from decision-makers. However *we are concerned that this bill, which claims to be about openness and transparency, in fact will limit dissenting voices and keep Canadians — except those wealthy individuals, corporations and organizations that can bear the cost of complying with the law (or choose to interpret the law as not applying to them) — away from the very government which is there to serve them.*

Another frequently heard concern was that the reporting obligations will not adequately protect commercially sensitive and confidential information, giving competitors an unfair advantage. We believe that this is an issue that, together with others, can be addressed in carefully drafted regulations. We note, however, the lack of consultation that preceded the tabling of Bill C-2. This must not be repeated during the drafting of the regulations. The Government has an obligation to consult with those who will be directly affected by this law, to ensure that the goals of accountability and transparency are attained without damaging their legitimate interests.

Your Committee has three final comments with respect to the new 5-year ban on lobbying for former senior public office holders. We were surprised to see that Bill C-2 would have made it significantly more difficult for former senior public office holders to join organizations such as not-for-profit organizations, than to leave office and join corporations. As drafted, the 5-year ban distinguishes between the two. Guy Giorno, former Chief of Staff and Counsel to then-Premier of Ontario Mike Harris, described the problem in the bill as follows: “A senior public office holder who goes to a not-for-profit or a partnership and spends 1 per cent of his time lobbying would be covered [by the ban], whereas one who goes to working for a corporation and spends 19.999 per cent of his time lobbying would not be covered.” (11:37) This is wrong. Like Mr. Giorno, we believe this was not intentional, but rather another example of the too-hasty drafting of Bill C-2. We propose amending this provision, to apply the same standard to organizations that would be applied to corporations.

We were concerned to see possible inconsistencies between the lobbying prohibitions set out in the new *Lobbying Act* and those contained in the post-employment provisions of the new *Conflict of Interest Act*. We suspect this overlap and possible inconsistency is also the result of the exceptionally short time frame in which this lengthy, complex bill was drafted and examined in the other place. We are advised that the provisions of the two Acts on this

Les décisionnaires pourraient n'entendre désormais que le point de vue des organisations qui ont les ressources voulues pour préparer les déclarations exigées. Les entreprises qui ont les moyens de s'attacher des lobbyistes à temps plein, que ce soit à l'interne ou non, et qui sont équipées pour produire les déclarations requises, ne représentent pas nécessairement tout l'éventail des enjeux et des positions possibles. La politique publique et le développement des politiques canadiennes ne seront pas bien servies si, comme certains témoins le craignent, le projet de loi a pour effet de conférer à celles-ci encore plus de poids qu'elles n'en ont déjà dans les milieux gouvernementaux.

Il y a par ailleurs aussi la question des conséquences de ces exigences de déclaration sur les organisations sans but lucratif, dont beaucoup ont déjà bien du mal à faire leur travail par manque de moyens. Le processus d'enregistrement et de déclaration est important dans la mesure où il nous permet de savoir qui a accès aux décisionnaires et dans quelle mesure. *Il y a fort à craindre cependant que ce projet de loi, qui se veut garant de l'ouverture et de la transparence du gouvernement, va en fait brider l'expression d'opinions dissidentes et éloigner les Canadiens — sauf les particuliers, personnes morales et organisations bien nantis qui ont les moyens de respecter la loi (ou décideront qu'elle ne s'applique pas à elles) — du gouvernement dont la vocation est pourtant de les servir.*

Dans un autre ordre d'idées, de nombreuses personnes ne sont pas convaincues que les obligations de déclaration protégeront suffisamment les informations confidentielles commercialement sensibles, ce qui donnerait aux concurrents des entreprises concernées un avantage indu. Selon nous, cette question et d'autres, peut être réglée par l'adoption d'un règlement bien pensé. Il importera donc de bien consulter les parties concernées avant la rédaction du règlement, contrairement à ce qui a été fait avant le dépôt du projet de loi C-2. Le gouvernement doit absolument consulter tous ceux qui seront directement touchés par la loi pour éviter que la responsabilité et la transparence ne s'obtiennent au prix de leurs intérêts.

Nous avons trois dernières observations au sujet de l'interdiction faite aux anciens titulaires de charge publique de haut rang de faire du lobbying dans les cinq ans qui suivent leur cessation de fonctions. Nous avons été étonnés de constater que, aux termes du projet de loi C-2, il serait bien plus difficile à un ancien titulaire de charge publique de haut rang de travailler pour une organisation sans but lucratif, par exemple, que pour une personne morale. Le libellé du projet de loi établit une distinction entre les deux. Guy Giorno, ancien chef de cabinet et conseiller de Mike Harris quand celui-ci était premier ministre de l'Ontario, a décrit le problème en ces termes: « Cela fonctionne ainsi: le titulaire de charge publique de haut rang qui part travailler pour une société sans but lucratif ou un partenariat et qui consacre 1 p. 100 de son temps à faire du lobbying serait couvert, tandis que ce ne serait pas le cas de la personne qui part travailler pour une personne morale et qui consacre 19,999 p. 100 de son temps à des activités de lobbying. » (11:37) Ce n'est pas normal. À l'instar de M. Giorno, nous croyons que cette distinction n'est pas intentionnelle, mais le résultat, encore une fois, de la hâte excessive avec laquelle on a rédigé le projet de loi C-2. Nous proposons d'amender cette disposition pour appliquer les mêmes règles aux organisations et aux personnes morales.

Il pourrait y avoir incompatibilité entre les interdictions de lobbying énoncées dans la nouvelle *Loi sur le lobbying* et celles qui concernent l'après-mandat énoncées dans la nouvelle *Loi sur les conflits d'intérêts*. Nous pensons que ce chevauchement et cette incompatibilité possible sont, là encore, le fait de la rapidité exceptionnelle avec laquelle ce projet de loi pourtant long et complexe a été rédigé, puis étudié à la Chambre des communes.

issue are cumulative, and should not, as we fear, result in “forum-shopping” for the best result from either the Conflict of Interest and Ethics Commissioner and Commissioner of Lobbying, each of whom has authority to grant exemptions to the lobbying prohibitions under his or her own Act. We expect the Government to monitor this closely.

Finally, we wonder why former members of the Senate and House of Commons are not included in the 5-year lobbying ban. As a witness asked rhetorically, “You are trying to tell me that a 20-year old staffer who is keeping a minister’s schedule is banking political currency at a rate that exceeds that of a backbencher?” (11:77) We agree. We are not convinced, as stated above, that the 5-year ban is the right policy choice. But if it is determined that it is sensible and necessary, and has not had the effect of deterring Canadians from public service, then we propose that consideration be given to extending it to former members of the Senate and House of Commons, as well.

V. Access to Information Act and Privacy Act

Senator Stratton: What I want is a general agreement or concurrence with what is the intent of what we are doing here with this bill.

Alan Leadbeater, Deputy Information Commissioner: ...No, I do not agree with your general premise that this will increase accountability. This is smoke and mirrors. (8:26)

It is probably fair to say that the most difficult parts of Bill C-2, both to properly understand and then to attempt to fix, are the amendments to the *Access to Information and Privacy Acts*. The Conservative Party, made much of its intent to “force the government to open its windows” during the recent election campaign. However, it became patently clear to your Committee during the weeks of testimony on Bill C-2, that immediately upon assuming power, “Canada’s New Government” did its best to slam all windows and doors shut.

The amendments to the *Access to Information Act* seem drafted to confound and mystify, with provisions scattered throughout the 214-page bill. Exceptions are grafted upon exceptions, and there is strangely divergent treatment of apparently similar information, depending where it is held in the government. The bottom line, though, is clear: instead of legislating openness and transparency, this Conservative Government is attempting to legislate shadows and secrecy. In many cases, information was to be kept secret forever — protection greater than that afforded Cabinet documents, and one designed to facilitate unprecedented control over the Canadian public’s right to know about the actions of its government. The provisions would extend to future generations of Canadians, and rob them of their ability to discover their history.

Trying to bring coherence to this complex web of amendments was probably the most difficult task before your Committee. In brief, our amendments do the following:

On nous a assuré que les dispositions des deux lois en la matière étaient cumulatives et que ce chevauchement n’entraînerait pas de « magasinage » pour déterminer qui du commissaire à l’éthique et aux conflits d’intérêts et du commissaire au lobbying, qui peuvent tous deux accorder des exemptions à l’interdiction de lobbying en vertu de la loi dont chacun est responsable, rendrait la décision la plus favorable. Nous espérons que le gouvernement suivra la situation de près.

Enfin, nous nous demandons pourquoi les anciens sénateurs et députés ne sont pas visés par l’interdiction de lobbying pendant cinq ans. Un témoin s’est exclamé: « Vous [voudriez me faire croire] qu’un jeune employé de 20 ans qui tient l’agenda d’un ministre accumule plus de capital politique qu’un député d’arrière-ban? » (11:77) Nous sommes du même avis. Comme nous l’avons dit précédemment, nous ne sommes pas convaincus que l’interdiction de lobbying pendant cinq ans soit bien avisée. Cependant, si l’on constate que cette interdiction est fondée et nécessaire et qu’elle n’a pas pour effet de décourager les Canadiens de se mettre au service de l’État, nous proposons qu’on envisage de l’étendre aux anciens députés et sénateurs.

V. Modifications de la Loi sur l’accès à l’information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels

Sénateur Stratton: Ce que je cherche, c’est un accord général sur ce qu’est le but fondamental de ce projet de loi.

Alan Leadbeater, sous-commissaire à l’information: ... Je ne suis donc pas d’accord avec vous quand vous dites que ce projet de loi rehaussera l’imputabilité. Non, c’est du vent. (8:26)

Il n’est pas exagéré de dire que les éléments les plus épineux du projet de loi C-2, les plus difficiles à assimiler puis à tenter de rectifier, sont les modifications de la *Loi sur l’accès à l’information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le Parti conservateur a fait grand cas de son intention de « contraindre le gouvernement à faire preuve d’ouverture » durant la dernière campagne électorale. Cependant, les nombreuses audiences qu’il a tenues sur le projet de loi C-2 ont permis au Comité de constater que, dès qu’il a pris le pouvoir, le « nouveau gouvernement du Canada » a fait de son mieux pour fermer les écoutilles.

Les modifications de la *Loi sur l’accès à l’information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* semblent avoir été rédigées dans le but de déconcerter et de mystifier le lecteur: elles sont éparpillées dans tout le projet de loi de 214 pages. Les exceptions abondent, et des informations apparemment similaires sont curieusement traitées d’une manière différente suivant l’endroit où elles sont conservées au gouvernement. Une chose est claire cependant: au lieu de proposer des mesures législatives qui apportent ouverture et transparence, le gouvernement conservateur tente d’imposer l’ombre et le secret. Dans de nombreux cas, certaines informations resteront à jamais secrètes. C’est là une protection plus grande que celle dont bénéficient les documents du Cabinet qui briderait comme jamais le droit de la population canadienne de connaître les actions du gouvernement. Ces mesures s’appliqueraient aux générations futures, les privant de la possibilité de découvrir leur histoire.

Le Comité a eu fort à faire pour tenter d’apporter une certaine cohérence à cet ensemble complexe de modifications. En bref, les amendements que nous proposons sont les suivants.

Your Committee would amend s. 4(2.1) of the *Access to Information Act* to include an obligation for the heads of government institutions to respond to access requests on a timely basis. This responds to testimony heard about the length of time it frequently takes the government to respond to requests. The Canadian public is not well served when requests for information are not answered until a year — and in at least one case, two years — after they are made.

We also introduced a general “public interest override” clause, that will authorize the disclosure of information where it is clearly in the public interest to do so. Your Committee heard a number of witnesses who spoke of the value of such a provision. It has worked well in a number of provincial access to information statutes. We believe it is an important statement of principle and a critical addition to the bill.

We heard a great deal of evidence about the differing treatment under Bill C-2 of the various Officers or Agents of Parliament. The Bill would have opened up the records of some, while burying records of others indefinitely. Your Committee believes that this is wrong. Our amendments seek to treat all Officers and Agents of Parliament the same. They will open access to records created by or on behalf of the various officers and agents of Parliament in the course of investigations and audits once the investigation or audit and all related proceedings are concluded. This includes access to draft audits and working papers, including those of the Auditor General.

We appreciate the concerns expressed by the Auditor General about the risks of opening a draft to public scrutiny. We are confident that these risks can be managed. Most importantly, experience has demonstrated the value of public access to such documents. Accordingly, we have concluded that the draft audits and working papers should be accessible after the audit and all related proceedings have been completed.

We also introduced amendments to similarly open up draft documents and working papers related to internal audits. These kinds of records have proven indispensable in the past. Canadians should have access to them once the audit has been completed.

As noted above, your Committee was surprised to see that different officers or agents of Parliament were treated differently under Bill C-2. Under our amendments, this will change. The exceptions carved out by Bill C-2 for the Auditor General and the Commissioner of Official Languages will no longer apply, and our amendments would bring the Commissioner of Lobbying within the same regime.

Your Committee struggled with the appropriate level of access should be provided with respect to the work of the new Public Sector Integrity Commissioner. We noted the representations from whistleblowers themselves and from the current Public Service Integrity Officer, telling us that Bill C-2 provided excessive secrecy and would prevent Canadians learning about wrongdoings in government. At the same time, we were concerned to ensure that public servants would be assured of the necessary protection throughout the process. Our amendments follow the approach proposed by Dr. Keyserlingk, the current Public Service Integrity Officer, and seeks to strike the right balance between these competing concerns.

Nous proposons de modifier le paragraphe 4(2.1) de la *Loi sur l'accès à l'information* pour obliger les dirigeants des institutions gouvernementales à répondre aux demandes d'information en temps opportun. D'après les témoignages que nous avons entendus, le gouvernement met parfois énormément de temps à répondre aux demandes d'information. Le public canadien n'est pas bien servi quand il faut un an — et dans au moins un cas, deux ans — pour obtenir l'information demandée.

Nous proposons aussi une disposition établissant la « primauté de l'intérêt public » qui autorisera la divulgation d'informations quand il est clairement dans l'intérêt public de le faire. Plusieurs témoins nous ont fait valoir l'utilité d'une telle disposition. Il en existe d'ailleurs dans certaines lois provinciales sur l'accès à l'information, et elles fonctionnent bien. Nous estimons que cette disposition constitue un énoncé de principe important et un ajout crucial au projet de loi.

On nous a beaucoup parlé des divergences de traitement des divers mandataires et hauts fonctionnaires du Parlement dans le projet de loi C-2. Le projet de loi ouvre les dossiers de certains, mais en verrouille d'autres indéfiniment. Nous croyons que c'est une erreur. Nos amendements visent à traiter tous les mandataires et hauts fonctionnaires du Parlement de la même manière. Ils donneront accès aux documents créés par les divers mandataires et hauts fonctionnaires du Parlement ou pour leur compte durant des enquêtes ou des vérifications une fois celles-ci et les formalités connexes terminées, y compris aux documents provisoires et aux documents de travail, notamment ceux du vérificateur général.

Nous comprenons les réserves exprimées par la vérificatrice générale au sujet de la divulgation de documents provisoires, mais nous croyons possible de gérer le risque que cela comporte. De toute façon, l'expérience a montré la valeur de la divulgation de ces documents. En conséquence, nous avons conclu que les documents provisoires et documents de travail doivent être accessibles une fois la vérification et toutes les formalités connexes complètement terminées.

Nous proposons aussi des amendements pour permettre de la même manière la divulgation des documents provisoires et des documents de travail afférents à des vérifications internes. Ce type de documents s'est révélé indispensable dans le passé, et les Canadiens doivent y avoir accès, une fois la vérification terminée.

Comme nous l'avons dit précédemment, nous avons été surpris de voir que divers mandataires et hauts fonctionnaires du Parlement étaient traités différemment aux termes du projet de loi C-2. Nos amendements remédieront à cet état de choses. Les exceptions prévues pour le vérificateur général et le commissaire aux langues officielles disparaîtront. En outre, le commissaire au lobbying sera assujéti au même régime que les autres.

Le Comité a longuement débattu du niveau d'accès qu'il convient de conférer aux travaux du nouveau commissaire à l'intégrité du secteur public. Nous avons pris bonne note des observations des dénonciateurs eux-mêmes et de l'agent de l'intégrité de la fonction publique, qui nous ont dit que le projet de loi C-2 conférerait un secret excessif et empêcherait les Canadiens d'être mis au courant des actes répréhensibles commis dans l'administration publique. Par contre, nous tenons aussi à offrir aux fonctionnaires la protection nécessaire durant le déroulement du processus. L'amendement que nous proposons s'inspire de celui qui a été suggéré par M. Keyserlingk, l'actuel agent de l'intégrité de la fonction publique, et représente un compromis face à ces deux préoccupations concurrentes.

One aspect of Bill C-2 that was generally regarded as an advance was the decision to bring Crown corporations and foundations within the umbrella of the *Access to Information Act*. However, your Committee was however concerned to discover the almost haphazard way in which certain organizations were brought within the scope of the Act, while others were excluded. Certain protections were afforded some entities but denied to others engaged in the same activities and sometimes dealing with the same information. This made no sense to us.

We heard from the Sustainable Development Technology Foundation, an organization that works with Canadian businesses to bring clean innovative technologies to market. This Foundation was never consulted during the drafting of Bill C-2 and first learned that they were being brought under its umbrella when the bill was tabled in the House of Commons. No protection was afforded for the trade secrets and commercial and proprietary information of the Canadian businesses with which they work.

This was particularly strange, as the Foundation funds companies that later often turn, at a subsequent stage of commercialization and development, to the Business Development Bank of Canada for assistance. Provisions in the Act already protect trade secrets and commercial and proprietary information in the hands of the Business Development Bank. It is passing strange to acknowledge that such information is to be protected at the later stage, while forcing its disclosure — including to potential competitors — at an earlier stage of the process, when in the hands of the Sustainable Development Technology Foundation. Our amendments correct this anomaly and bring the protections in line.

Perhaps the most disturbing testimony we heard concerned the treatment of the National Arts Centre and the Canadian Wheat Board. Both appear to have been the unfortunate victims of partisan politics during the highly-pressured consideration of Bill C-2 in the House of Commons.

The National Arts Centre knew that for the first time, it was going to be brought within the scope of the *Access to Information Act*. A special provision was originally included in Bill C-2 to allow it to keep confidential the terms of its contracts with performers, and also its list of confidential donors. Such a clause was in the bill at first reading in the House of Commons. Representatives of the National Arts Centre appeared before the legislative committee studying Bill C-2 in the House of Commons, and all appeared to be in order. The NAC later learned that this clause was deleted. Jayne Watson, Director of Communications and Public Affairs for the National Arts Centre described for us what happened:

Ms. Watson: I was present at the committee. As Ms. Foster noted, the committee appeared to go well. We had no opposition at all. A member of the committee who was not present during our presentation, Member of Parliament Pat Martin, showed up at a later point in the committee and proposed this amendment. The amendment was voted on and accepted. It completely caught us off guard, because we had been warmly received by the committee at that time.

Un aspect du projet de loi C-2 généralement considéré comme un progrès a été la décision d'assujettir les sociétés d'État et les fondations publiques à la *Loi sur l'accès à l'information*. Nous avons cependant été choqués de découvrir la manière plutôt aléatoire dont on a décidé d'assujettir certaines organisations à la *Loi* et d'en exclure d'autres. Certaines protections ont été offertes à certaines entités, mais pas à d'autres qui ont pourtant les mêmes activités et traitent parfois les mêmes informations. Cela ne nous apparaît pas logique.

Nous avons entendu notamment un porte-parole de la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable, une organisation qui travaille avec l'entreprise pour favoriser la commercialisation de technologies propres innovatrices. Cette fondation n'a jamais été consultée durant la rédaction du projet de loi C-2 et n'a appris qu'elle serait assujettie à la *Loi sur l'accès à l'information* que lorsque le projet de loi a été déposé à la Chambre des communes. En outre, rien n'est prévu pour protéger les secrets industriels et les renseignements commerciaux de nature exclusive des entreprises canadiennes avec lesquelles la Fondation travaille.

C'est d'autant plus étrange que la Fondation offre du financement à des entreprises qui, plus loin dans le processus de mise au point et de commercialisation, font souvent appel à la Banque de développement du Canada. Or, la *Loi* contient des dispositions protégeant les secrets de fabrication et les renseignements commerciaux de nature exclusive qui passent entre les mains du personnel de la Banque de développement. Il serait plutôt paradoxal d'admettre que cette information doit être protégée à une étape ultérieure, mais d'en forcer la divulgation — éventuellement à des concurrents potentiels — à une étape antérieure du processus, quand elle passe à la Fondation. Nos amendements corrigent cette anomalie et uniformisent le traitement de ce type d'information.

Les témoignages les plus troublants que nous avons entendus concernent le traitement du Centre national des Arts et de la Commission canadienne du blé. Ces deux organisations sont les infortunées victimes des querelles partisans qui ont secoué la Chambre des communes durant l'étude à toute vapeur du projet de loi C-2.

Le Centre national des Arts avait appris qu'il relèverait de la *Loi sur l'accès à l'information* pour la première fois, et il était entendu que le projet de loi C-2 contiendrait une disposition spéciale lui permettant de ne divulguer ni la teneur des contrats conclus avec des artistes, ni l'identité des donateurs anonymes. Une disposition semblable figurait bel et bien dans le projet de loi à la première lecture. Des représentants du Centre national des Arts ont comparu devant le comité législatif chargé de l'étude du projet de loi C-2, et il ne semblait pas y avoir de problème. Or, ils ont appris plus tard que la disposition en question avait été supprimée. Jayne Watson, directrice des communications et des affaires publiques au Centre national des Arts, nous a raconté ce qui s'est passé:

Mme Watson: J'étais présente lors des délibérations du comité à ce sujet. Comme Mme Foster vous l'a déjà dit, les discussions en comité semblaient être très positives. Personne ne s'est prononcé contre ce qui était prévu. Plus tard, un membre du comité qui n'avait pas entendu notre exposé, le député Pat Martin, est arrivé et a proposé un amendement. L'amendement a été mis aux voix et adopté. Nous avons été très surpris, surtout que nous avions été chaleureusement accueillis par le comité.

Senator Day: We need more information. Mr. Martin heard none of the debate, none of the discussions, and he came in late in the event and proposed an amendment. Did he tell you why? Did he tell you he did not like the National Arts Centre?

Ms. Watson: No. I called Mr. Martin afterwards and tried to find out from him what his reasoning was, but I was not able to determine the thought process. (8:111)

We examined the clause as originally proposed for the National Arts Centre. We agree that it is critical for an arts organization to be able to assure donors who wish to remain anonymous that their confidence will be respected and upheld. We similarly understand the need to be able to withhold the terms of contracts the NAC negotiates with performers. We do not understand why this clause was deleted, nor was any explanation provided to us. Accordingly, your Committee proposes reinstating the protective provision for the National Arts Centre.

The situation was not dissimilar with respect to the Canadian Wheat Board. That organization — which we were told receives no federal government funding in the normal course — was not part of the *Access to Information Act* when Bill C-2 was originally tabled in the House of Commons. The Board did not appear before the legislative committee studying the bill. It saw no reason to make representations, as the Bill would not apply to its activities. With no consultation, they learned after the fact that they had been added to the Act pursuant to a motion introduced by the same Member of Parliament, Mr. Pat Martin.

We agree with the Canadian Wheat Board that it should not be subject to the *Access to Information Act*. It does not receive any public funding. It is neither an agent of the Crown nor a Crown corporation. We believe that the Canadian Wheat Board, like the NAC, was added to the Schedule for unfathomable reasons. That is not how public policy should be made in this country. Your Committee proposes amend the Bill to remove the Canadian Wheat Board from the *Access to Information Act*.

We are also concerned that as drafted, the *Access to Information Act* would apply retroactively to all information held by the various entities now being brought under the Act, no matter when or how that information came into their possession. We are concerned that businesses or individuals may have provided information, even years ago, to an organization, confident in the belief that the information would be kept confidential. To change the rules now would be wrong. As a matter of principle, we believe that laws should have a retroactive application or effect only rarely and only because of compelling reasons. NO such reasons were advanced to us. Consequently, your Committee has amended the Bill to provide that the *Access to Information Act* will only apply to these new entities with respect to information they create or obtain after the date the entity becomes subject to the Act.

In addition to these major amendments we propose to the *Access to Information Act* provisions of Bill C-2, we have the following observations.

Le sénateur Day: Il nous faut plus d'information. M. Martin, qui n'a pas assisté au débat et n'a aucunement participé aux discussions, est arrivé en retard et a proposé un amendement. Est-ce qu'il vous a expliqué pourquoi? Vous a-t-il dit qu'il n'aime pas le Centre national des Arts?

Mme Watson: Non. J'ai appelé M. Martin par la suite pour essayer de savoir quel était son raisonnement, mais je n'ai pas réussi à comprendre ce qui avait motivé cet amendement. (8:111)

Nous avons étudié la disposition proposée pour le Centre national des Arts telle que formulée à l'origine. Nous convenons qu'il est essentiel, pour ce genre d'organisation, de pouvoir garantir aux donateurs qui souhaitent rester anonymes que leur confiance ne sera pas trahie et de préserver le secret des contrats que le CNA signe avec les artistes. Nous ne comprenons pas pourquoi cette disposition a été supprimée et personne n'a pu nous fournir d'explications à ce sujet. En conséquence, nous proposons de rétablir la disposition protégeant certaines informations détenues par le Centre national des Arts.

La situation n'est pas sans rappeler celle de la Commission canadienne du blé. Cet organisme — qui, nous a-t-on dit, ne reçoit normalement pas de fonds du gouvernement fédéral — n'était pas visé par la *Loi sur l'accès à l'information* lorsque le projet de loi C-2 a été déposé à la Chambre des communes. La Commission n'a pas comparu devant le comité législatif qui a étudié le projet de loi. Elle n'avait aucune raison de le faire puisque celui-ci ne devait pas s'appliquer à ses activités. Elle a par la suite appris qu'on l'avait ajoutée, sans l'avoir consultée, à la liste des institutions visées par la *Loi* en raison de l'adoption d'une motion présentée par le même député, M. Pat Martin.

Nous convenons avec la Commission canadienne du blé qu'elle ne devrait pas être assujettie à la *Loi sur l'accès à l'information*. Elle ne reçoit pas de fonds publics; elle n'est ni un agent de la Couronne, ni une société d'État. Nous croyons que la Commission canadienne du blé, comme le Centre national des arts, a été ajoutée à l'annexe pour des raisons qui nous échappent. Ce n'est pas là la façon d'établir des politiques gouvernementales au Canada. Le Comité propose de modifier le projet de loi pour soustraire la Commission canadienne du blé à l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Par ailleurs, nous craignons que dans son libellé actuel, la *Loi sur l'accès à l'information* s'appliquerait rétroactivement à toute l'information détenue par les diverses institutions qui y seraient dorénavant assujetties, peu importe quand ou comment cette information aurait été obtenue. Nous sommes préoccupés par le fait que des entreprises ou des particuliers pourraient avoir fourni à une organisation, même s'il y a de cela plusieurs années, de l'information en croyant qu'elle demeurerait confidentielle. On aurait tort de modifier aujourd'hui les règles. En principe, nous croyons que les lois ne devraient que très rarement avoir un effet rétroactif et seulement pour des raisons très convaincantes. Aucune raison de ce genre n'ont été portées à notre attention. Or, le Comité a amendé le projet de loi afin que la *Loi sur l'accès à l'information* ne s'applique, dans le cas des nouvelles institutions visées, qu'à l'information obtenue après la date à partir de laquelle elles seront visées par la *Loi*.

En plus de ces principaux amendements que nous proposons aux dispositions du projet de loi C-2 touchant la *Loi sur l'accès à l'information*, nous faisons les observations suivantes.

We noted that the Privacy Commissioner and the Information Commissioner are each now subject to their own acts, namely the *Privacy Act* and the *Access to Information Act*. However, as the Privacy Commissioner told us, no provision has yet been made for circumstances where there may be a complaint about the Commissioner under his/her own statute. The Commissioner should not be placed in a position to examine a complaint against his or her own office. *We join with the Privacy Commissioner in urging the Government to delay the entry into force of these measures until an appropriate mechanism to address this situation is identified and in place.*

Instead of introducing the package of amendments to the *Access to Information Act* that was promised by the Conservative Party of Canada during the last election, the current Government has tabled a discussion paper on reform of the Act. We appreciate the need for careful study of legislative proposals and are pleased that this Government is prepared, at least in the matter of the *Access to Information Act*, to give Parliament the time it needs to study a proposal. We hope, however, that the government will not use this study as an excuse to delay unduly the introduction of a full package of necessary amendments to the Act.

We urge the Government to ensure consistency in the treatment of various entities. The experience of Sustainable Development Technology Canada provides a cautionary tale of the problems that can result from inconsistent treatment.

During our hearings we heard that only 49 of the 246 Crown corporations, agencies and foundations will be covered by the *Access to Information Act*. As one witness told us:

[W]hy are the Canadian Blood Agency and the Nuclear Waste Management Organization not covered by the *Access to Information Act*? These organizations deal with subjects vital to the public's health and safety and are not profit driven. Even the Seaborne panel that set up the nuclear waste agency advised that it be covered by the *Access to Information Act*, but it never was. The decision seems to be, to use an old cliché, a no-brainer. (8:200)

We note that under the Bill, the Governor in Council is authorized to make regulations prescribing criteria for adding a body or office to the Schedule of other government institutions. We believe, and the experience of the Canadian Wheat Board with Bill C-2 underscores the need for this. The criteria should be set out in legislation so that it can be fully considered and debated by both Houses of Parliament.

During your Committee's study of Bill C-2, there were press reports suggesting that the identity of a person who requested access to information under the Act, had been shared among government officials who were reviewing the request, including members of ministers' staffs. We believe that Canadians have the right to request information from their Government without people in political positions knowing who they are. This is a central principle of our *Access to Information Act* and a critical element of our privacy protections. We strongly condemn any actions by government officials — whether political staffs of

Nous avons constaté que le commissaire à la protection de la vie privée et le commissaire à l'information seront désormais respectivement assujettis à leurs propres lois, à savoir la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur l'accès à l'information*. Cependant, comme la commissaire à la protection de la vie privée nous l'a indiqué, aucune mesure n'a été prévue pour les cas où une plainte pourrait être portée contre elle en vertu de la loi qui la régit. La commissaire ne devrait pas se trouver dans une situation où il lui faudrait examiner une plainte à propos de son propre bureau. *Nous nous joignons à la commissaire à la protection de la vie privée pour exhorter le gouvernement à reporter l'entrée en vigueur de ces dispositions jusqu'au moment où un mécanisme approprié pour régler ce genre de situation aura été mis en place.*

Au lieu de proposer le train de modifications à la *Loi sur l'accès à l'information* promises par le Parti conservateur du Canada aux dernières élections, le gouvernement a déposé un document de travail sur la réforme de la *Loi*. Nous sommes conscients de la nécessité d'un examen minutieux des propositions législatives et nous sommes heureux que le gouvernement soit prêt, du moins en ce qui concerne la *Loi sur l'accès à l'information*, à accorder au Parlement le temps qu'il faut pour les étudier. Nous espérons, toutefois, que le gouvernement n'utilisera pas cet examen comme prétexte pour retarder indument le dépôt d'un ensemble complet et nécessaire de modifications à la *Loi*.

Nous demandons instamment au gouvernement de veiller au traitement uniforme des diverses institutions. L'exemple de la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable devrait servir de mise en garde contre les problèmes qui peuvent surgir en cas contraire.

Au cours de nos audiences, nous avons appris que 49 seulement des 246 sociétés d'État, organismes mandataires de l'État et fondations seront soumis à l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. Comme un témoin nous l'a dit:

[...] pourquoi la Société canadienne du sang et l'Organisation de gestion des déchets nucléaires ne sont-elles pas assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information*? Ces deux organismes traitent pourtant de dossiers d'importance vitale pour la santé et la sécurité du public et ce ne sont pas des organismes sans but lucratif. Même le comité Seaborne qui avait créé l'Agence pour la gestion des déchets nucléaires avait recommandé que celle-ci soit assujettie à la *Loi*, mais ce ne fut jamais le cas. Pourtant, pour utiliser une vieille image, c'est une décision qui devrait aller de soi. (8:200)

Nous constatons que le projet de loi autorise le gouverneur en conseil à prendre des règlements pour fixer les critères à appliquer pour ajouter des organismes à la liste des autres institutions fédérales. Nous croyons, et l'expérience de la Commission canadienne du blé à l'égard du projet de loi C-2 nous en montre la nécessité, que ces critères devraient être énoncés dans la *Loi* et être examinés à fond et débattus par les deux chambres du Parlement.

Durant l'étude que le Comité a faite du projet de loi C-2, selon certaines informations publiées dans les médias, l'identité d'une personne qui aurait présenté une demande d'accès à l'information en vertu de la *Loi* aurait été communiquée aux représentants du gouvernement chargés d'étudier la demande, y compris des employés de ministres. Nous estimons que les Canadiens ont le droit de demander de l'information à leur gouvernement sans que les gens qui occupent des postes politiques sachent qui ils sont. C'est là un principe fondamental de notre *Loi sur l'accès à l'information* et un élément essentiel des mesures de protection de

ministers or members of the public service — that violate these principles. We urge the Government to ensure that the provisions of the law are known, understood and upheld by all.

Bill C-2 also introduces amendments to the *Privacy Act*. The Privacy Commissioner (who, like the Information Commissioner, was not consulted during the drafting of Bill C-2) appeared before your Committee. She stressed that “privacy is key to achieving the goal of greater accountability in government. Bill C-2 makes some amendments to the *Privacy Act*, but much more needs to be done to make this nearly 25-year old law meet modern privacy requirements. A real *Privacy Act* reform is a pre-condition for achieving true government accountability and transparency.” (8:135)

Because the *Privacy Act* is so out-dated, the Commissioner found herself in the unusual position of arguing that Crown corporations not be brought within the *Privacy Act*, as Bill C-2 proposes, but rather left where they are, so they fall within the modern private sector privacy statute, the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act* (PIPEDA).

We urge the government to make it a priority to work closely with the Privacy Commissioner — not to exclude her, as happened in the drafting of Bill C-2 — and to modernize the *Privacy Act* by taking action on the report the Privacy Commissioner tabled with the House of Commons Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics in June.

VI. Whistleblower Protection

The *Public Servants Disclosure Protection Act* (Bill C-11), prepared by the previous Government, was passed by the last Parliament, after extensive study, on November 25, 2005, immediately before the dissolution of Parliament. Almost one year has passed since then, yet the current Government has refused to proclaim that Act into force. As Michelle Demers, President of the Professional Institute of the Public Service of Canada, told your Committee:

While there are many changes [in Bill C-2] we support, we must point out that Bill C-11, the *Public Servants Disclosure Protection Act*, which received Royal Assent last year, remains unproclaimed and without effect. We have fought for these protections for more than 15 years and have watched many initiatives come and go with the fortunes of politics. Had Bill C-11 been proclaimed, at least our members would have been protected. (10:109)

The current Government has regrettably refused to proclaim the Act into force, holding its protections hostage to the fate of Bill C-2, while accusing the Senate of Canada and your Committee of “foot-dragging” to impede Bill C-2’s “significant reform in...improved protections for whistleblowers.” [Minister

la vie privée. Nous déplorons fortement toute atteinte à ces principes de la part de représentants du gouvernement — qu’il s’agisse du personnel politique des ministres ou de fonctionnaires. Nous exhortons le gouvernement à veiller à ce que ces dispositions de la *Loi* soient connues, comprises et respectées par tous.

Le projet de loi C-2 prévoit aussi des modifications à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. La commissaire à la protection de la vie privée (qui, tout comme le commissaire à l’information, n’a pas été consultée durant la rédaction du projet de loi C-2) a comparu devant le Comité. Elle a insisté sur le fait que « l’atteinte d’une plus grande responsabilité au sein du gouvernement passe nécessairement par la protection des renseignements personnels. Grâce au projet de loi C-2, des modifications seront apportées à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Toutefois, il reste beaucoup à faire pour que cette loi, qui date de près de 25 ans, réponde aux exigences modernes dans le domaine de la protection de la vie privée. Une véritable réforme de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est une des conditions préalables à l’atteinte des objectifs de transparence et de responsabilité du gouvernement ». (8:135)

Parce que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est tellement démodée, la commissaire s’est retrouvée dans une situation inusitée et a dû soutenir que les sociétés d’État devraient être assujetties non pas à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, comme le propose le projet de loi C-2, mais plutôt à la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LPRPDE), une loi plus moderne applicable au secteur privé.

Nous exhortons le gouvernement à faire en sorte que sa priorité soit de travailler en étroite collaboration avec la commissaire à la protection de la vie privée — au lieu de l’exclure, comme il l’a fait lors de la rédaction du projet de loi C-2 — et de moderniser la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, donnant ainsi suite au rapport qu’elle a présenté au Comité permanent de l’accès à l’information, de la protection des renseignements personnels et de l’éthique de la Chambre des communes en juin dernier.

VI. Protection des dénonciateurs

La *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d’actes répréhensibles* (projet de loi C-11), préparée par le précédent gouvernement, a été adoptée lors de la dernière législature, après une longue étude, le 25 novembre 2005, immédiatement avant la dissolution du Parlement. Presque une année s’est écoulée depuis, et le gouvernement actuel refuse toujours de la proclamer en vigueur. Comme Michelle Demers, présidente de l’Institut professionnel de la fonction publique du Canada, l’a indiqué au Comité:

Bien que nous appuyions de nombreux changements apportés, nous tenons à faire remarquer que le projet de loi C-11, la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d’actes répréhensibles*, qui a reçu la Sanction royale l’année dernière, n’est toujours pas proclamé et est sans effet. Nous avons lutté pour obtenir ces protections pendant plus de 15 ans, et nous avons vu amorcer et abandonner de nombreuses initiatives à la faveur du flux des politiques. Si le projet de loi C-11 avait été promulgué, au moins nos membres auraient été protégés. (10:109)

Il est regrettable que le gouvernement actuel refuse de proclamer la *Loi* en vigueur, liant ainsi son sort à celui du projet de loi C-2, tout en accusant le Sénat du Canada et le Comité de faire preuve de mauvaise volonté en faisant obstacle à l’importante réforme qu’entraînerait le projet de loi C-2 pour ce

John Baird, “An achievement in foot-dragging”, *Ottawa Citizen*, October 21, 2006.] This is simply false and an affront to those courageous Canadians who have stepped forward to disclose wrongdoings. In point of fact, we heard during our hearings, Bill C-2 characterized as a “cruel delusion” in its whistle-blowing protection (9:108). Joanna Gualtieri, Director of the Federal Accountability Initiative for Reform (FAIR) and one of the most prominent, determined and passionate advocates for whistleblower protection in Canadian history, told your Committee:

I have reflected on the fact that it has been said that the senators really must pass this bill because, if they do not, they will be seen to be turning their backs on accountability. We genuinely believe that the Senate's finest hour will be found in being proponents of accountability. That will be done by getting back to the drawing board and doing this right. We have waited a long time for whistle-blowing protection. The public service and Canadians are dependent on you to implement this correctly. (9:98)

Your Committee was conscious of the long delays already suffered in making federal whistleblower protection a reality. Accordingly, we focused our amendments on those provisions that we believe are the most critical.

Minister John Baird wrote in the *Ottawa Citizen* that under Bill C-2, the *Public Servants Disclosure Protection Act* “will be extended to all federal bodies.” This is false. The Communications Security Establishment and the Canadian Security Intelligence Service would not be covered. Your Committee believes this is wrong. Our amendments will make good on that promise, and extend the protection of the *Public Servants Disclosure Protection Act* to members of these federal bodies. In the post 9/11 world, particularly in light of the significant additional expenditures on defence and security, we want assurance that our counter-terrorism agencies are operating scrupulously within the law. We want members of CSIS and CSE to feel confident in coming forward to report any wrongdoing.

Your Committee also proposes replacing the current definition of “reprisal” with a broader, open-ended one. This amendment, first identified by Mr. Justice Gomery but ignored by the current Government, was characterized as “critical” by Ms. Gualtieri, and emphatically supported by Allan Cutler, another prominent Canadian whistleblower. We remain puzzled about why the government would have dismissed Mr. Justice Gomery's recommendation and instead proposed a much more restrictive definition of what constitutes reprisals by employers against whistleblowers.

Our amendments will also reverse the onus in cases involving reprisals. We recognize that just as there are a myriad of ways in which an employer can take reprisal against an employee disclosing wrongdoing, so are there many ways an employer can credibly claim that what is being done is not reprisal. Our amendment would provide that if the action complained of occurs within a year of the protected disclosure, then it is presumed to be a reprisal, and the burden of proving that it was not shifts to the employer.

qui est de l'amélioration des mesures de protection des dénonciateurs. [Ministre John Baird, « An achievement in foot-dragging », *Ottawa Citizen*, 21 octobre 2006]. C'est faux et c'est une insulte aux courageux Canadiens qui ont osé divulguer des actes répréhensibles. En fait, au cours de nos audiences, on a qualifié les mesures de protection des dénonciateurs que prévoit ce projet de loi de « cruelle désillusion ». (9:108) Joanna Gualtieri, directrice de la Federal Accountability Initiative for Reform (FAIR) et l'une des défenseurs les plus en vue, les plus déterminés et les plus passionnés de la protection des dénonciateurs dans l'histoire du Canada, a dit au Comité:

[...] j'ai réfléchi à l'argument voulant que les sénateurs soient obligés d'adopter ce projet de loi car autrement on les accusera d'entraver la responsabilisation. Nous croyons sincèrement que le Sénat connaîtra ses plus belles heures en se faisant le défenseur de la responsabilité. Cela suppose que l'on revoie toute la copie et fasse les choses correctement. Cela fait longtemps que nous attendons la protection des dénonciateurs. La fonction publique et les Canadiens dépendent de votre détermination à faire cela correctement. (9:98)

Le Comité est conscient des longs retards que les mesures fédérales de protection des dénonciateurs accusent déjà. Par conséquent, nous avons axé nos amendements sur les dispositions qui sont à notre avis les plus importantes.

Le ministre John Baird a dit dans l'article du *Ottawa Citizen* que le projet de loi C-2 étendra la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* à tous les organismes fédéraux. C'est faux. Le Centre de la sécurité des télécommunications et le Service canadien du renseignement de sécurité n'y seraient pas assujettis. Le Comité croit que c'est inacceptable. Les amendements que nous proposons iront dans le sens de cette promesse et élargiront la protection offerte par la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* aux employés de ces organismes fédéraux. Au lendemain du 11 septembre, à la lumière surtout des importantes dépenses supplémentaires consacrées à la défense et à la sécurité, nous tenons à avoir l'assurance que nos agences anti-terrorisme respectent scrupuleusement la loi. Nous voulons que les membres du SCRS et du CST divulguent sans crainte tout acte répréhensible.

Le Comité propose également de remplacer la définition actuelle de « représailles » par une autre qui soit plus général et moins contraignante. Cet amendement, dont le juge Gomery a été le premier à parler mais dont le gouvernement actuel n'a pas tenu compte, a été qualifié d'essentiel par Mme Gualtieri et a reçu l'appui catégorique d'Allan Cutler, un autre dénonciateur canadien bien en vue. Nous continuons à nous interroger au sujet des raisons qui ont incité le gouvernement à rejeter la recommandation du juge Gomery, à la faveur d'une définition beaucoup plus contraignante concernant les représailles prises par un employeur contre un dénonciateur.

Nos amendements renverseront aussi le fardeau de la preuve en cas de représailles. Nous reconnaissons que les représailles exercées par un employeur contre un employé dénonçant un acte répréhensible peuvent prendre différentes formes de sorte qu'un employeur pourrait prétendre en ayant l'air d'être digne de foi qu'il ne s'agissait pas de représailles. Selon notre amendement, si le geste dénoncé a lieu dans l'année suivant la divulgation faisant l'objet d'une protection, il serait présumé être une représaille, et ce serait à l'employeur qu'il reviendrait de prouver que ce n'est pas le cas.

Bill C-2 imposes a 60-day limitation period for a public servant to file a complaint. This was described to us as far too short a time. Mr. Cutler told us, "A good employee, who has goodwill, will run out of the time period because management has great power and ability to stall and use up all the time. Sixty days is not enough, and that must be fixed." Our amendment extends this to one year.

Your Committee was dismayed to see that Bill C-2 imposed a statutory upper limit of \$10,000 on the damages that could be awarded by the new Public Servants Disclosure Protection Tribunal for pain and suffering. Ms. Gualtieri described this provision as "another provision in the bill that is an assault on public servants." (9:123) Your Committee has amended this provision to remove the statutory upper limit, and leave the assessment of these damages to the discretion of the Tribunal.

We were also taken aback to see the limits on fees for legal advice that the Commissioner could order reimbursed to whistleblowers. Subsections 25.1(4) and (5) would have imposed a cap of \$1,500 that could be reimbursed to a whistleblower for legal advice; in "exceptional circumstances" this could be raised to \$3,000, under subsection 25.1(6).

As Ms. Gualtieri said, this is "surreal". While we recognize that awards are unlikely to truly allay the cost of legal advice, your Committee has proposed, as a means to somewhat "level the playing field" between the whistleblower and the employer, that the Commissioner be authorized to order reimbursement for legal advice in an amount equivalent to that provided in Treasury Board guidelines.

Your Committee has also adopted a number of the recommended amendments put forward by Dr. Edward W. Keyserlingk, the current Public Sector Integrity Officer. We were disheartened to hear that Dr. Keyserlingk, like the vast majority of the officers, agents and advisers who now serve Parliament and the Executive in the areas covered by Bill C-2, was not consulted by the drafters of the bill for advice and input during its preparation. Insofar as we could, we have sought to rectify this, and incorporated many of his proposed amendments.

Giving effect to his recommendation, however, for procedural reasons, was not always possible. For example, it was proposed by Dr. Keyserlingk and others, that we amend the bill to allow private sector contractors and grant recipients access to the federal Commissioner to file a complaint and to receive remedial orders from the Tribunal. The Conservative Party had promised in its election platform that it would include this protection in whistleblower legislation. It was conspicuously absent from Bill C-2, and because of this, your Committee is advised that such an amendment would now be beyond the scope of the bill and therefore outside our power to introduce. In addition, questions of the enforceability of these provisions were raised. In the circumstances, *we do not propose this amendment at this time, but strongly urge the Government to explore ways in which this protection could be so extended, including in the standard contractual terms for contractors and grant recipients.*

Le projet de loi C-2 impose un délai de prescription de 60 jours aux fonctionnaires souhaitant déposer une plainte. Cette période nous paraissait beaucoup trop courte. M. Cutler nous a dit: « Un bon employé, faisant preuve de bonne volonté, va buter sur le délai parce que la direction a tout le pouvoir et toute la faculté du monde de faire traîner les choses et d'écouler le temps. Soixante jours ne suffisent pas, et il faut y remédier. » Notre amendement porte ce délai de prescription à un an.

Le Comité a été sidéré de voir que le projet de loi C-2 imposait une limite maximale de 10 000 \$ à l'indemnisation pouvant être accordée par le nouveau Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles pour les souffrances et douleurs découlant des représailles. Mme Gualtieri a dit que c'était là « une autre disposition du projet de loi qui constitue une agression contre les fonctionnaires. » (9:123) Le Comité modifie cette disposition pour supprimer le plafond prévu par la loi et laisser à la discrétion du Tribunal l'évaluation des dommages-intérêts.

Nous avons aussi été stupéfaits de constater les limites imposées au montant des frais pour consultation juridique dont le Commissaire pouvait ordonner le remboursement aux divulgateurs d'actes répréhensibles. Les paragraphes 25.1(4) et (5) auraient imposé un plafond de 1 500 \$ à ce remboursement; dans « des circonstances exceptionnelles », la somme maximale prévue aurait pu être portée à 3 000 \$ en vertu du paragraphe 25.1(6).

Pour reprendre les termes de Mme Gualtieri, c'est « surréaliste ». Tout en reconnaissant qu'un dédommagement ne va sans doute pas compenser entièrement le coût d'un avis juridique, le Comité a proposé, pour offrir un minimum de chances égales au dénonciateur, d'autoriser le commissaire à ordonner le remboursement du coût d'un avis juridique pour une somme équivalente à celle prévue dans les lignes directrices du Conseil du Trésor.

Le Comité a aussi apporté un certain nombre d'amendements recommandés par Edward W. Keyserlingk, l'agent de l'intégrité de la fonction publique. Nous avons été grandement déçus d'apprendre que les rédacteurs du projet de loi n'avaient pas demandé l'avis ou l'opinion de M. Keyserlingk, ni de la très grande majorité des officiers, agents et conseillers dans les domaines visés par le projet de loi C-2, au moment de la préparation de ce dernier. Nous avons tenté autant que possible de rectifier la situation et d'intégrer bon nombre des amendements qu'il avait proposés.

Cependant, pour des raisons de procédure, nous n'avons pas pu adopter toutes ses recommandations. Par exemple, M. Keyserlingk et d'autres intervenants ont proposé d'amender le projet de loi de manière à permettre à des fournisseurs du secteur privé et à des bénéficiaires de subventions d'avoir accès au commissaire pour déposer une plainte et recevoir des ordonnances réparatrices du tribunal. Le Parti conservateur avait promis, dans son programme électoral, d'inclure une disposition à cet effet dans le projet de loi sur les dénonciateurs. Or, on n'a rien vu de tel dans C-2, et par conséquent, le Comité a appris qu'un tel amendement serait en dehors de la portée du projet de loi et qu'il ne relèverait donc pas de notre compétence de le proposer. On a aussi évoqué le caractère exécutoire de la disposition proposée. Dans les circonstances, *nous nous gardons de proposer cet amendement pour l'instant, mais nous exhortons le gouvernement à envisager des façons d'offrir des garanties de ce genre, notamment dans les clauses types des contrats passés avec les entrepreneurs et les bénéficiaires de subventions.*

To conclude with this part of the Bill C-2 package, your Committee heard powerful testimony from witnesses who clearly felt betrayed by the contents of this legislation. Promises had been made that were then ignored when the bill was drafted. Thought the Government, as recently as a few days ago sought to perpetuate the myth that Bill C-2 “would give real protection for whistleblowers,” the testimony heard by your Committee told a very different story.

VII. Public Appointments Commission

Bill C-2 would authorize the Governor in Council to establish a Public Appointments Commission to oversee, monitor, review and report on the selection process for Governor in Council appointments.

Your Committee was regrettably unable to study this proposal as thoroughly as it wished. We asked four Deputy Ministers to appear before us, so that we could learn about the appointment process that is currently in place. The Government failed to produce any of the four requested Deputy Ministers. While we understand that scheduling issues are always a concern, we were disappointed that the Government, while proclaiming Bill C-2 to be of the highest priority and urgency, nevertheless failed to produce a single requested Deputy Minister to speak to this issue.

We support the proposal of a Public Appointments Commission. As mandated in Bill C-2, the Commission would not be responsible for vetting particular appointments, but rather would be responsible for establishing a “fair, open and transparent” appointments process, and ensuring that all appointments are based on merit. The credibility and success of this Commission will depend in large part on the quality of the code of practice they establish. There is no statutory requirement that this Code be placed before Parliament or the public. *We urge the Government to make this Code public, as soon as it has been prepared, so that the public and Parliamentarians may review it and make representations on its merits or anticipated problems.* It would be questionable at best to seek to open up the appointments process to greater transparency and accountability, while failing to allow Canadians to see and comment upon the Code proposed to govern that process.

The major amendment we have made to these sections of Bill C-2 is to require that the Commission be established. We are aware of press reports that suggest that because the first candidate put forward by the Prime Minister to chair this Commission was not acceptable to the committee in the House of Commons who reviewed that proposal, the Prime Minister will use his discretion and simply not establish the Commission. We believe that is wrong. Bill C-2 includes provisions for the establishment of the Public Appointments Commission; we have been told throughout our deliberations that this Bill is a priority for the Government, and “a central portion of the new Government’s agenda”. We take the Government at its word that the proposed Commission is important to ensure accountability and transparency in the appointments process. If so, then the Act should make it mandatory that the Commission in fact is established, and not left to the discretion of the Prime Minister.

Pour conclure sur cette partie du projet de loi C-2, le Comité a entendu des témoignages convaincants de personnes qui se sont senties réellement trahies par le contenu de cette mesure. Le gouvernement conservateur avait fait des promesses dont il n’a pas tenu compte dans la rédaction de ce projet de loi. Il y a quelques jours à peine ce même gouvernement a cherché à perpétuer le mythe que le projet de loi C-2 assurerait « une vraie protection aux divulgateurs »; toutefois, les témoignages entendus par le Comité donnent une version des faits forts différents.

VII. Commission des nominations publiques

Le projet de loi C-2 autorise le gouverneur en conseil à créer une Commission des nominations publiques pour superviser, surveiller et contrôler les processus de sélection des candidats aux nominations du gouverneur en conseil, et faire rapport à ce sujet.

Le Comité n’a malheureusement pas été en mesure d’étudier cette proposition autant qu’il l’aurait souhaité. Nous avons invité quatre sous-ministres à venir nous parler du processus de nomination en place. Aucun des quatre n’est venu témoigner devant nous. Nous sommes conscients qu’il est parfois difficile pour eux de se libérer, mais nous sommes déçus que le gouvernement, qui affirme haut et fort que le projet de loi C-2 est ce qu’il y a de plus prioritaire et de plus urgent, n’ait pas pu déléguer un seul des sous-ministres invités pour discuter de cette question.

Nous sommes d’accord avec l’idée d’une Commission des nominations publiques. D’après le projet de loi C-2, la Commission sera responsable, non pas de passer en revue des nominations particulières, mais d’établir un processus de nomination « équitable, ouvert et transparent » et de faire en sorte que la sélection des candidats soit fondée sur le mérite. La crédibilité et le succès de la Commission seront largement tributaires du code de pratique qui sera adopté. Or, aucune disposition législative n’exige que ce code soit dévoilé au Parlement ou au public. *Nous prions le gouvernement de rendre le code public dès qu’il aura été établi, afin que la population et les parlementaires puissent en prendre connaissance et se prononcer sur sa valeur ou sur les problèmes qu’ils entendent.* Il serait pour le moins douteux de tenter de rendre le processus de nomination plus ouvert et plus transparent sans permettre aux Canadiens de jeter un coup d’œil et de faire des observations sur le code qui est censé régir ce processus.

Le principal amendement que nous avons fait à cette partie du projet de loi traitant de la Commission des nominations publiques consistait à exiger la création de cette commission. Nous avons eu vent de ces articles parus dans les journaux suivant lesquels le premier ministre usera de son pouvoir discrétionnaire pour empêcher la création de la commission parce que le premier candidat qu’il avait proposé pour présider cette dernière n’était pas acceptable aux yeux du comité de la Chambre des communes chargé d’examiner cette proposition. Nous trouvons que le premier ministre aurait tort d’agir ainsi. Le projet de loi C-2 prévoit la création de la Commission des nominations publiques et on nous a assurés, tout au long de nos délibérations, que ce projet de loi est une priorité du gouvernement et « un des piliers du programme du nouveau gouvernement ». Si ce dernier pense vraiment que la commission proposée est importante pour garantir un processus de nomination à la fois responsable et transparent, alors la loi devrait rendre obligatoire la création de cette commission et ne pas laisser le premier ministre en exercice en décider à sa guise.

VIII. Director of Public Prosecutions

Your Committee heard testimony that raised doubts about the merits of establishing the new Director of Public Prosecutions. The first testimony we heard on the issue was from Arthur Kroeger, chair of the Canadian Policy Research Networks and former Deputy Minister in five federal government departments. He told us:

If the legislation had been written by a government with more experience in office, it may not have some items in it that it does, which I will explain in a minute. There is the other problem that some of the contents of legislation were, I think, developed during an election campaign, and there is always a risk of a bit of overkill for the sake of achieving a public effect during an electoral contest, which is readily understandable. The director of public prosecutions, to which you refer, is a good example of measures where the bill goes fairly far and adds some items. I am not clear as to what problem it intends to solve. You have a deputy minister of justice; you have an assistant deputy minister, whose function is prosecutions. Virtually, all prosecution is handled under the Criminal Code and administered by the provinces. I am puzzled as to why the position was necessary, and, in particular, if you already have a deputy minister of justice, why would you create a second deputy minister position to manage a function that, at least viewed from outside, seems to be rather limited. That is an example where it might have come out differently had people of more experience been directly involved in writing the legislation. There may be a problem there that I am not aware of, but I was puzzled by that particular position. (3:100)

The Minister of Justice admitted that there is no problem with prosecutorial independence at the federal level. He testified, “The men and women who constitute the Federal Prosecution Service have been faithful guardians of prosecutorial independence. We are not here to correct a problem that has already occurred; we are here to prevent problems from arising in the future.” (3:130)

The new Director of Public Prosecutions would not only be responsible for prosecutions that traditionally were handled by the federal prosecutorial service. Under Bill C-2, responsibility for all prosecutions under the *Canada Elections Act* would be taken away from the Commissioner of Elections, and given instead to the new Director of Public Prosecutions.

The Commissioner of Elections is appointed by the independent Officer of Parliament, the Chief Electoral Officer of Canada. Together they form the backbone of Elections Canada. The Commissioner’s integrity and impartiality has never been impugned. Elections Canada is highly respected throughout Canada and around the world. Dr. Peter Aucoin, who appeared before your Committee as a witness, wrote a recent paper for the Organization of American States, in which he discussed the Commissioner’s role in enforcement of the elections system. He then continued, “The Chief Electoral Officer/Elections Canada structure has long been an established and respected institution in the electoral process. Their independence of government and impartiality in respect to partisan politics is

VIII. Le directeur des poursuites pénales

Le Comité a entendu des témoins douter de l’utilité de créer un poste de directeur des poursuites pénales. Le premier à exprimer des doutes à ce sujet était Arthur Kroeger, président des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques et ancien sous-ministre dans cinq ministères fédéraux. Selon lui:

Si le projet de loi avait été rédigé par un gouvernement ayant plus d’expérience au pouvoir, il ne contiendrait peut-être pas certains des éléments qu’il renferme, ce que je vais expliquer dans un instant. Il y a également un autre problème, soit qu’une partie du contenu du projet de loi a, je pense, été élaborée en période de campagne électorale, et il y a toujours un risque d’exagération lorsqu’on cherche à marquer des points en période électorale, ce qui se comprend. Le directeur des poursuites pénales, dont vous avez fait état, est un bon exemple des mesures au moyen desquelles le projet de loi pousse assez loin et ajoute de nouveaux éléments. Je ne vois pas très bien quel problème cela vise à résoudre. Vous avez un sous-ministre de la Justice; vous avez un sous-ministre adjoint qui est responsable des poursuites. La quasi-totalité du travail en matière de poursuites relève du Code criminel et des provinces. Je me demande pourquoi l’on a pensé que ce poste était nécessaire et, plus particulièrement, si vous avez déjà un sous-ministre de la Justice, pourquoi créer un deuxième poste de sous-ministre pour gérer une fonction qui, en tout cas vue de l’extérieur, semble être plutôt limitée. Voilà un exemple qui illustre le fait que le résultat aurait peut-être été différent si des personnes plus chevronnées s’étaient occupées directement de la rédaction du projet de loi. Il y a peut-être là un problème que j’ignore, mais j’ai été troublé par la création de ce poste en particulier. (3:100)

Le ministre de la Justice a admis que l’indépendance de la poursuite ne posait aucun problème au niveau fédéral. « Les hommes et les femmes du Service fédéral des poursuites ont préservé fidèlement cette indépendance. Nous ne sommes pas ici pour corriger des problèmes qui se sont déjà posés, mais pour prévenir ceux qui pourraient survenir à l’avenir. Cette stratégie semble être plus prudente, et nous voulons assurer à la population canadienne que le Service fédéral des poursuites est indépendant », a-t-il indiqué. (3:130)

Le nouveau directeur des poursuites pénales se trouve responsable non seulement des poursuites dont s’occupait jusque-là le service fédéral des poursuites, mais aussi, suivant le projet de loi C-2, de toutes les poursuites intentées aux termes de la *Loi électorale du Canada*, qui relevaient auparavant du commissaire aux élections.

Le commissaire aux élections est nommé par le directeur général des élections du Canada, un haut fonctionnaire indépendant du Parlement, qui constitue avec lui le pilier d’Élections Canada. Son intégrité et son impartialité n’ont jamais été mises en doute. Elections Canada est une institution hautement respectée au Canada et partout dans le monde. M. Peter Aucoin, un des témoins entendus par le Comité, a pondu un article dernièrement pour l’Organisation des États américains où il traite du rôle du commissaire dans la bonne marche du système électoral. Il a indiqué que « le Bureau du directeur général des élections du Canada est une institution depuis longtemps établie et respectée. Son indépendance par rapport au gouvernement et son impartialité au plan politique

universally accepted, or at least as nearly universal as can be in a partisan-political environment. The staff of Elections Canada is professional and technically competent.”

We agree. We asked the Chief Electoral Officer, Jean-Pierre Kingsley, whether he personally feels that the proposed transfer from the Commissioner to the proposed Director of Public Prosecutions was necessary. He was unequivocal: “I do not personally think that such a change was necessary.” (7:158) The Chief Electoral Officer of Canada elaborated, telling your Committee, “The bill does not address any particular matter that may have been problematic in the past for the commissioner.” (7:158)

Once again, we had a solution in search of a problem and your Committee was confronted with a policy decision by the current Government whose merits seem questionable based on the testimony from expert witnesses. However, again we recognize that this policy was an important plank in the Conservative Party’s platform in the recent election, and we are reluctant to reject it altogether. The former Chief Justice of Canada, Antonio Lamer, while pointing out to us that we have been living without a Director of Public Prosecutions at the federal level since Confederation, nevertheless suggested that the justice system cannot have too many eyes giving a “second look” to a proposed prosecution.

We were, however, concerned to see the proposed appointment process for the new Director of Public Prosecutions. The Government has suggested that the new Director of Public Prosecutions will ensure prosecutorial independence from political concerns or interference. In other words, the purpose is to de-politicize prosecutions beyond any doubt. However, when your Committee began to scrutinize the details of the proposed legislation, we were surprised to see the degree of control exercised by the Minister of Justice in his or her capacity as Attorney General, over the selection process for the person being chosen to serve in this position.

As proposed in Bill C-2, the Minister of Justice would have absolute control over the list of candidates for the position of Director of Public Prosecutions. The Minister would propose a list of 10 names; that list would then be passed to a selection committee; and the selection committee would choose 3 candidates from the list — but pursuant to the statute, they could only choose from among the Minister’s list. There are many excellent safeguards included in the Bill, including the carefully constructed composition of the selection committee, designed to achieve both a high level of legal knowledge and political impartiality, as well as the requirement for approval of the appointment by a parliamentary committee — but throughout the whole process, the choices and discretion are confined within the parameters set by the Minister, namely his or her list of 10 names.

Your Committee is proposing to amend this. We propose that the selection committee will compile the list of candidates, and then the process as set out in the Bill will continue, with the choice of final candidate made by the Minister and then referred to a parliamentary committee.

We also noted that the section was drafted to refer to approval by “a committee designated or established by Parliament for that purpose.” This language is inaccurate under our parliamentary system, as “Parliament” does not designate or establish committees. We have corrected this language.

sont universellement reconnues, ou du moins dans la mesure où la chose est possible dans cet environnement politique partisan. Le personnel du Bureau est professionnel et compétent sur le plan technique. »

Nous partageons ce point de vue. Nous avons demandé au directeur général des élections, Jean-Pierre Kingsley, s’il croyait que le transfert proposé des pouvoirs du commissaire au directeur des poursuites pénales était nécessaire. Sa réponse était sans équivoque: « Je ne pense pas personnellement qu’il était nécessaire. » (7:158) M. Kingsley a ensuite ajouté, en parlant du projet de loi: « Il ne contient aucune disposition sur des éléments qui auraient pu poser des problèmes au commissaire. » (7:158)

Encore une fois, nous avions une solution à la recherche d’un problème, le Comité se trouvant en présence d’une décision stratégique discutable de la part du gouvernement en place, au dire des témoins experts qu’il a interrogés. Toutefois, nous admettons que cette politique était un élément important du programme conservateur au cours de la dernière campagne électorale et nous hésitons à la rejeter entièrement. Tout en soulignant que nous nous étions passés d’un directeur des poursuites pénales au niveau fédéral depuis la Confédération, l’ancien juge en chef du Canada, Antonio Lamer, a indiqué que notre système de justice n’aurait jamais assez d’yeux pour jeter un second regard aux poursuites proposées.

Le processus de nomination du nouveau directeur des poursuites pénales nous est cependant apparu inquiétant. Le gouvernement a laissé entendre que cette personne serait à l’abri de toute ingérence ou préoccupation d’ordre politique. Autrement dit, la création de ce nouveau poste a pour but de dépolitiser les poursuites de façon incontestable. Or, lorsque nous avons commencé à examiner en détail la loi proposée, nous avons été étonnés de constater l’ampleur du pouvoir exercé par le ministre de la Justice, en sa qualité de procureur général, sur le processus pour choisir le titulaire de ce poste.

Le projet de loi C-2 prévoit en effet que le ministre de la Justice exercera un contrôle absolu sur la liste des candidats au poste de directeur des poursuites pénales. Il proposera lui-même une liste de 10 candidats, dont trois seulement seront retenus par le comité de sélection. Ce dernier ne pourra cependant choisir quelqu’un qui ne figure pas sur cette liste. Le projet de loi comporte d’excellentes garanties, parmi lesquelles un comité de sélection soigneusement constitué et présentant un haut niveau de connaissances juridiques et d’impartialité sur le plan politique, et l’obligation de faire approuver la nomination par un comité parlementaire, sauf que, pendant tout le processus de sélection, il faudra se soumettre aux paramètres fixés par le ministre, c’est-à-dire sa liste de 10 noms.

Le Comité propose de changer cela et de laisser le comité de sélection dresser lui-même la liste des candidats. Le reste du processus demeurerait inchangé, le choix de l’heureux élu étant effectué par le ministre et soumis ensuite à l’approbation d’un comité du Parlement.

Nous avons aussi remarqué qu’il est inexact de dire dans le projet de loi que le choix du candidat sera soumis à l’approbation d’un « comité parlementaire désigné ou établi pour la circonstance » puisque, dans notre système parlementaire, le « Parlement » ne désigne pas de comités, pas plus qu’il n’en établit. Nous avons donc reformulé cette disposition.

IX. Conclusion

Your committee was encouraged that when Minister Baird was asked whether the government “would be ready to receive amendments from the Senate,” he concluded his response by saying: “if you have ideas and suggestions to make this bill a better bill, I welcome them” (3:50-1). Your committee firmly believes that the “ideas and suggestions” contained in this report would make this bill a better bill and would result in an Act that took a significant step forward in providing Canadians with greater transparency and accountability from their Government.

Conclusion

Répondant à la question de savoir si le gouvernement serait « prêt à ce que le Sénat [lui] soumette des amendements », le ministre Baird a conclu en disant: « Si vous avez des idées et des suggestions à formuler à propos de ce projet de loi pour l'améliorer, je serai heureux d'en tenir compte. » (3:50-1) Le Comité trouve cette affirmation encourageante. Il croit fermement que les « idées » et « suggestions » contenues dans le présent rapport amélioreront le projet de loi et feront en sorte que la nouvelle loi contribue grandement à renforcer la transparence et la responsabilité du gouvernement dans l'intérêt des Canadiens.

APPENDIX**LIBRARY OF PARLIAMENT****PROVINCIAL COMPARISONS OF POLITICAL CONTRIBUTION LIMITS AND SOURCE RESTRICTIONS****NEWFOUNDLAND AND LABRADOR**

Elections Act, 1991, S.N.L. 1992, c. E-3.1

A. Contribution Limits

- N/A

B. Source Restrictions or Prohibitions

- Individuals, corporations and trade unions can make contributions to registered parties and candidates (s. 282(1)).
- There is no mention of constituency associations, leadership contestants or nomination contestants.

PRINCE EDWARD ISLAND

Election Expenses Act, R.S.P.E.I. 1988, c. E. 2.01

A. Contribution Limits

- N/A

B. Source Restrictions or Prohibitions

- Contributions to registered parties and registered candidates may be made only by individuals, corporations and trade unions (s. 11(1)).

NOVA SCOTIA

Members and Public Employees Disclosure Act, S.N.S. c. 4

A. Contribution Limits

- N/A

B. Source Restrictions or Prohibitions

- Contributions may be made to a recognized party, a candidate and an electoral district association (s. 3(e)).

ANNEXE**BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT****RESTRICTIONS CONCERNANT LA SOURCE ET LE MONTANT DES CONTRIBUTIONS POLITIQUES — COMPARAISONS PROVINCIALES****TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR**

Elections Act, 1991, S.N.L. 1992, c. E-3.1

A. Plafond des contributions

- s.o.

B. Restrictions ou interdictions quant à la source des contributions

- Les particuliers, les personnes morales et les syndicats peuvent verser des contributions aux partis et candidats enregistrés (par. 282(1)).
- La loi ne fait pas mention des associations de circonscription, des candidats au leadership et des candidats à l'investiture.

ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD

Election Expenses Act, R.S.P.E.I. 1988, c. E. 2.01

A. Plafond des contributions

- s.o.

B. Restrictions ou interdictions quant à la source des contributions

- Seuls les particuliers, les personnes morales et les syndicats peuvent verser des contributions aux partis et candidats enregistrés (par. 11(1)).

NOUVELLE-ÉCOSSE

Members and Public Employees Disclosure Act, S.N.S. c. 4

A. Plafond des contributions

- s.o.

B. Restrictions ou interdictions quant à la source des contributions

- Des contributions peuvent être versées à un parti, un candidat ou une association de circonscription reconnus (par. 3 e)).

- Contributions may be made by individuals, partnerships, organizations, corporations, and unions (s. 8(b)).

NEW BRUNSWICK

Political Process Financing Act, S.N.B. 1978, c. P-9.3

A. Contribution Limits

- A maximum of \$6,000 during a calendar year to (s. 39(1)):
 - each registered political party or to a registered district association of that registered political party, and to
 - one registered independent candidate.

B. Source Restrictions or Prohibitions

- Individuals, corporations and trade unions may make the maximum contribution.
- Contributions may only be made to a registered political party, registered district association and to one registered independent candidate (ss. 37, 38).

QUEBEC

Election Act, R.S.Q. c. E-3.3

A. Contribution Limits

- A maximum of \$3,000 to each party, independent Member and independent candidate, collectively, during the same calendar year (s. 91).

B. Source Restrictions or Prohibitions

- Only individuals may make a contribution. (s. 87)

ONTARIO

Election Finances Act, R.S.O. 1990, c. E.7

A. Contribution Limits

- The maximum contributions a person, corporation or trade union may make are (s. 18(1)):
 - \$7,500 to each party in any calendar year, and in any campaign period, as if it were a separate calendar year;
 - \$1,000, in any calendar year to each constituency association;
 - an aggregate of \$5,000 to the constituency associations of any one party, in any calendar year;
 - \$1,000 to each candidate in any campaign period; and
 - an aggregate of \$5,000 to candidates endorsed by any one party, in any campaign period.

- Des contributions peuvent être versées par des particuliers, des sociétés en nom collectif, des organisations, des personnes morales et des syndicats (par. 8b)).

NOUVEAU-BRUNSWICK

Loi sur le financement de l'activité politique, L. N.-B. 1978, chap. P-9.3

A. Plafond des contributions

- Contribution d'au plus 6 000 \$ par année civile (par. 39(1)) à:
 - chaque parti politique enregistré ou à une association de circonscription enregistrée de ce parti politique enregistré et à
 - un candidat indépendant enregistré.

B. Restrictions ou interdictions quant à la source des contributions

- Les particuliers, les personnes morales et les syndicats peuvent verser la contribution maximale.
- Les contributions ne peuvent être faites qu'à un parti politique enregistré, une association de circonscription enregistrée ou un candidat indépendant enregistré. (art. 37, 38)

QUÉBEC

Loi électorale, L.R.Q., c. E-3.3

A. Plafond des contributions

- Au plus 3 000 \$ à chacun des partis, des députés indépendants et candidats indépendants, collectivement, durant une année civile (art. 91).

B. Restrictions ou interdictions quant à la source des contributions

- Seuls les particuliers peuvent verser une contribution. (art. 87)

ONTARIO

Loi sur le financement des élections, L.R.O. 1990, chap. E.7

A. Plafond des contributions

- Contributions maximales que peuvent verser un particulier, une personne morale ou un syndicat (par. 18 (1)):
 - 7 500 \$ à chaque parti au cours d'une année civile et au cours d'une campagne électorale, comme s'il s'agissait d'une année civile distincte;
 - 1 000 \$ au cours d'une année civile, à chaque association de circonscription;
 - au total 5 000 \$ aux associations de circonscription d'un parti, au cours d'une année civile;
 - 1 000 \$ à chaque candidat durant une campagne électorale;
 - au total 5 000 \$ aux candidats parrainés par un parti donné au cours d'une campagne électorale.

B. Source Restrictions or Prohibitions

- Individuals, corporations and trade unions may contribute to parties, candidates and constituency associations.

MANITOBA

Elections Finances Act, C.C.S.M. c. E32

A. Contribution Limits

- Individuals may contribute a maximum of:
 - \$3,000 in a calendar year, to candidates, constituency associations or registered political parties or any combination of them (s. 41(1.1));
 - \$3,000 to one or more leadership contestants during a leadership contest (s. 41(1.1.1)).

B. Source Restrictions or Prohibitions

- Only individuals may contribute to a candidate, constituency association, registered political party or leadership contestant (s. 41(1)).

SASKATCHEWAN

Election Act, 1996, S.S. 1996, c. E-6.01

A. Limit on Contribution Limits

- N/A

B. Source Restrictions or Prohibitions

- N/A (except for Canadian citizenship requirement)

ALBERTA

Election Finances and Contributions Disclosure Act, R.S.A. 2000, c. E-2

A. Contribution Limits

- Contributions by individuals, corporations, trade unions or employee organizations to registered parties, registered constituency associations or registered candidates must not exceed:
 - In any year (s. 17(1)(a):
 - \$15,000 to each registered party;
 - \$1,000 to any registered constituency association; and
 - \$5,000 in the aggregate to the constituency associations of each registered party.

B. Restrictions ou interdictions quant à la source des contributions

- Les particuliers, les personnes morales et les syndicats peuvent verser des contributions aux partis, aux candidats et aux associations de circonscription.

MANITOBA

Loi sur le financement des campagnes électorales, C.P.L.M., c. E32

A. Plafond des contributions

- Les particuliers peuvent verser une contribution maximale de:
 - 3 000 \$ au total durant une année civile, aux candidats, associations de circonscription ou partis politiques (par. 41(1.1));
 - 3 000 \$ à un ou plusieurs candidats à la direction d'un parti durant une campagne à la direction (par. 41(1.1.1)).

B. Restrictions ou interdictions quant à la source des contributions

- Seuls les particuliers peuvent verser une contribution à un candidat, une association de circonscription, un parti politique enregistré ou un candidat à la direction (par. 41(1)).

SASKATCHEWAN

Election Act, 1996, S.S. 1996, c. E-6.01

A. Plafond des contributions

- s.o.

B. Restrictions ou interdictions quant à la source des contributions

- s.o. (abstraction faite de l'exigence de citoyenneté canadienne)

ALBERTA

Election Finances and Contributions Disclosure Act, R.S.A. 2000, c. E-2

A. Plafond des contributions

- Les cotisations de particuliers, de personnes morales, de syndicats ou d'associations de salariés à un parti politique, une association de circonscription enregistrée ou un candidat enregistré ne doivent pas dépasser:
 - durant une année donnée (alinéa 17(1)a):
 - 15 000 \$ à chaque parti enregistré;
 - 1 000 \$ à une association de circonscription enregistrée;
 - 5 000 \$ au total aux associations de circonscription de chaque parti enregistré.

- In any campaign period (s. 17(1)(b)):
 - \$30,000 to each registered party less any amount contributed to the party in that calendar year;
 - \$2,000 to any registered candidate; and
 - \$10,000 in the aggregate to the registered candidates of each registered party.

B. Source Restrictions or Prohibitions

- Contributions may be made by individuals, corporations, trade unions and employee organizations.

BRITISH COLUMBIA

Election Act, R.S.B.C. 1996, c. 106

A. Contribution Limits

- Registered political parties or constituency associations may accept a maximum of \$10,000 in permitted anonymous contributions (s. 188(1)).
- Candidates, leadership contestants and nomination contestants may accept a maximum of \$3,000 in permitted anonymous contributions (s. 188(2)).

B. Source Restrictions or Prohibitions

- An unregistered political party or unregistered constituency association and charitable organizations are not permitted to make a political contribution.

YUKON TERRITORY

Elections Act, R.S.Y. 2002, c. 63

A. Contribution Limits

- N/A

B. Source Restrictions or Prohibitions

- The wording of the relevant legislative provisions suggests that only registered political parties and candidates may receive contributions (ss. 370-385).

NORTHWEST TERRITORIES

Elections Act, R.S.N.W.T. 1988, c. E-2

A. Contribution Limits

- An individual or a corporation may contribute a maximum of \$1,500 to a candidate during a campaign period (168(2.1)).
- A candidate may contribute a maximum of \$30,000 of his or her own funds to his or her own campaign in the pre-election and campaign periods (168(3)).

B. Source Restrictions or Prohibitions

- Only individuals and corporations may make contributions to a candidate during an election period (168(2)).

- durant une campagne électorale (alinéa. 17(1)(b)):
 - 30 000 \$ à chaque parti enregistré moins tout montant versé au parti politique en question durant l'année civile;
 - 2 000 \$ à tout candidat enregistré;
 - 10 000 \$ au total aux candidats enregistrés de chaque parti enregistré.

B. Restrictions ou interdictions quant à la source des contributions

- Les contributions peuvent être versées par un particulier, une personne morale, un syndicat ou une association de salariés.

COLOMBIE-BRITANNIQUE

Election Act, R.S.B.C. 1996, c. 106

A. Plafond des contributions

- Les partis politiques ou les associations de circonscription enregistrés peuvent accepter au plus 10 000 \$ en contributions anonymes autorisées (par. 188(1)).
- Les candidats, les candidats à la direction et les candidats à l'investiture peuvent accepter au plus 3 000 \$ en contributions anonymes autorisées (par. 188(2)).

B. Restrictions ou interdictions quant à la source des contributions

- Les partis politiques et les associations de circonscription non enregistrés de même que les organismes de bienfaisance ne peuvent pas verser de contributions politiques.

YUKON

Elections Act, R.S.Y. 2002, c. 63

A. Plafond des contributions

- s.o.

B. Restrictions ou interdictions quant à la source des contributions

- Le libellé des dispositions législatives pertinentes donne à entendre que seuls les partis et candidats enregistrés peuvent recevoir des contributions (art. 370-385).

TERRITOIRES DU NORD-OUEST

Elections Act, R.S.N.W.T. 1988, c. E-2

A. Plafond des contributions

- Un particulier ou une personne morale peuvent verser au plus 1 500 \$ à un candidat durant une campagne électorale (168(2.1)).
- Un candidat peut verser au plus 30 000 \$ de son propre argent à sa propre campagne durant la période qui précède les élections (168(3)).

B. Restrictions ou interdictions quant à la source des contributions

- Seuls les particuliers et les personnes morales peuvent verser une contribution à un candidat durant une période électorale (168(2)).



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 —
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5