

THE BROADCASTING ARBITRATOR



L'ARBITRE EN MATIÈRE DE RADIODIFFUSION

Suite 4700
Toronto-Dominion Bank Tower
Toronto, Ontario
M5K 1E6

Tel. (416) 601-7620
Fax. (416) 868-1790

1992 Allocation of Paid Time

Reasons for Decision

Introduction

Under section 307 of the *Canada Elections Act* (the "Act"), every broadcaster in Canada is required to make available for purchase by registered political parties six and one-half hours (390 minutes) of air time in the next federal election. The Act provides that the allocation of this time among the parties is to be made by agreement among them, or failing such agreement, by the decision of the Broadcasting Arbitrator.

The parties having met and failed to agree, I am now required to make a binding allocation of the 390 minutes of paid time among the parties. This document sets out my reasons for the decision in that regard.

I was appointed as the Broadcasting Arbitrator on June 19, 1992. In accordance with section 308 of the Act, I convened a meeting of all registered parties on September 3, 1992, for the purpose of commencing consultations with a view to allocating the broadcasting time to be made available under section 307. The meeting on September 3 was attended by representatives of the following registered political parties (listed in order of their registration):

Bureau 4700
Tour de la Banque Toronto-Dominion
Toronto (Ontario)
M5K 1E6

Tél. (416) 601-7620
Télééc. (416) 868-1790

Répartition du temps d'émission pour 1992

Motifs de la décision

Introduction

En vertu de l'article 307 de la *Loi électorale du Canada* (ci-après appelée la "Loi"), au Canada tout radiodiffuseur doit libérer, pour achat par les partis politiques enregistrés, un total de six heures et demie (390 minutes) de temps d'émission au cours de la prochaine élection fédérale. La Loi stipule que les partis doivent s'entendre entre eux sur la répartition de ce temps, et qu'à défaut d'accord la décision sera prise par l'arbitre en matière de radiodiffusion.

Les partis n'ayant pas réussi à s'entendre après s'être rencontrés, je dois maintenant procéder à une répartition exécutoire des 390 minutes de temps d'émission payant entre les partis. Le présent document énonce les motifs qui ont abouti à ma décision.

J'ai été nommé au poste d'arbitre en matière de radiodiffusion le 19 juin 1992. Conformément à l'article 308 de la Loi, j'ai convoqué une réunion de tous les partis enregistrés le 3 septembre 1992 dans le but d'entamer des consultations destinées à répartir le temps d'émission devant être libéré en vertu de l'article 307. Lors de la réunion du 3 septembre, les partis politiques enregistrés suivants étaient représentés (par ordre d'inscription) :

Progressive Conservative Party of Canada
(Conservative)
Liberal Party of Canada (Liberal)
New Democratic Party (NDP)
Reform Party of Canada (Reform)
Party for the Commonwealth of Canada
(Commonwealth)
Christian Heritage Party of Canada (CHP)

Parti Progressiste-Conservateur du Canada
(Conservateur)
Parti Libéral du Canada (Libéral)
Nouveau Parti Démocratique (NPD)
Le Parti Réformiste du Canada (Réformiste)
Parti pour la République du Canada (République)
Parti de l'Héritage Chrétien du Canada (PHC)

Subsequent to the meeting, I was contacted by representatives of the Libertarian Party of Canada (Libertarian) and the Green Party of Canada (Green) who indicated that those two parties also wished to be given an allocation of time. The only other registered parties at present are the Social Credit Party of Canada, the Communist Party of Canada, the Parti Rhinocéros, and the Confederation of Regions Western Party.¹ However, although invited to the September 3 meeting, none of these other registered parties attended; nor have they contacted me up to the present time.

Après la réunion, des représentants du Parti Libertarien du Canada (Libertarien) et du Parti Vert du Canada (Vert) ont communiqué avec moi pour m'annoncer qu'ils souhaitaient également figurer dans la répartition du temps d'émission. Les seuls autres partis enregistrés à l'heure actuelle sont le Parti Crédit Social du Canada, le Parti Communiste du Canada, le Parti Rhinocéros et le Confederation of Regions Western Party¹. Cependant, bien qu'ayant été invités à la réunion du 3 septembre, aucun de ces autres partis enregistrés n'y a assisté ou n'a communiqué avec moi jusqu'à ce jour.

Under subsection 309(1) of the Act, I am limited to awarding time to those registered parties who have indicated they wish me to do so. Thus, there are eight registered parties entitled to be considered for the present allocation: Conservative, Liberal, NDP, Reform, Commonwealth, CHP, Libertarian and Green.

En vertu du paragraphe 309(1) de la Loi, je ne peux accorder du temps d'émission qu'aux partis qui m'en ont exprimé le souhait. Il y a donc huit partis enregistrés qui sont admissibles à du temps d'émission : Conservateur, Libéral, NPD, Réformiste, République, PHC, Libertarien et Vert.

At the meeting of September 3, there was no unanimity between the parties as to how the allocation should be made. While everyone indicated a desire to be flexible, there was no proposal that received unanimous support.

Lors de la réunion du 3 septembre, aucune unanimité ne s'est dégagée entre les partis quant à la façon de répartir le temps d'émission. Même si chacun s'est dit prêt à faire preuve de souplesse, aucune proposition n'a reçu un appui unanime.

¹Under the Act, only the 12 registered political parties are entitled to participate in this allocation process. Each of these parties met the threshold test of fielding at least 50 candidates in the last federal election. In addition, as of the date hereof, the Chief Electoral Officer has "accepted for registration" the applications of eight other political parties. Under the Act, these new parties can only be formally registered once they meet the 50 candidate threshold in the next election. In the interim, such parties may qualify for additional paid time by virtue of section 311 of the Act. This is not affected by the allocation of the 390 minutes hereunder.

¹En vertu de la Loi, seuls les 12 partis politiques enregistrés sont autorisés à participer au processus de répartition. Chacun de ces partis a atteint le seuil minimum qui consistait à présenter au moins 50 candidats lors de la dernière élection fédérale. En outre, à la date d'aujourd'hui, le directeur général des élections a "accepté pour fins d'enregistrement" les demandes de huit autres partis politiques. D'après la Loi, ces nouveaux partis ne pourront être enregistrés officiellement que lorsqu'ils auront franchi le seuil des 50 candidats lors de la prochaine élection. Entre-temps, ces partis peuvent être admissibles à du temps d'émission payant supplémentaire sous le régime de l'article 311 de la Loi. Cela n'a rien à voir avec la répartition des 390 minutes en vertu de la présente décision.

I tabled at the meeting statistics based on the 1988 General Election which allow one to calculate an allocation based on the statutory factors set out in section 310 of the Act. The allocation made in 1991 by the previous Broadcasting Arbitrator appears to have been based on the application of the statutory factors subject to the re-allocation of time unclaimed by certain smaller parties to the remaining smaller parties. The resulting allocation by my predecessor on June 3, 1991, was as follows:

	Minutes
Progressive Conservative Party of Canada	173
Liberal Party of Canada	110
New Democratic Party	71
Reform Party of Canada	10
Christian Heritage Party of Canada	7
Parti Rhinocéros	7
The Green Party of Canada	7
Party for the Commonwealth of Canada	<u>5</u>
TOTAL	390

In order to focus the comments of the parties further, I issued a Request for Comments to the eight parties on November 25, 1992, seeking comments on a number of specific alternative allocation approaches before rendering my decision. I had originally requested these comments to be provided to me by December 10, 1992. However, in the intervening period, I received a copy of the reasons for judgment of Moshansky J. in the Reform Party case.² In order that the parties could have an opportunity to take into account this judgment in their comments to me, I extended the time for comment until December 17, 1992. In the event, I received comments from all eight registered parties who had expressed an interest in receiving an allocation of paid time.

²Reform Party of Canada et al. v. Attorney General of Canada, Court of Queen's Bench of Alberta, Action No. 920100836, Reasons for Judgment of Moshansky J., November 30, 1992.

Lors de la réunion, j'ai présenté des statistiques fondées sur l'élection générale de 1988 qui me permettent de faire une répartition en fonction des critères énoncés à l'article 310 de la Loi. La répartition effectuée par mon prédécesseur en 1991 semble avoir reposé sur l'application de ces critères, sous réserve d'une réaffectation du temps d'émission non réclamé par certains petits partis aux autres petits partis restants. Le 3 juin 1991, mon prédécesseur avait donc réparti le temps d'émission comme suit :

	Minutes
Parti Progressiste-Conservateur du Canada	173
Parti Libéral du Canada	110
Nouveau Parti Démocratique	71
Le Parti Réformiste du Canada	10
Parti de l'Héritage Chrétien du Canada	7
Parti Rhinocéros	7
Le Parti Vert du Canada	7
Parti pour la République du Canada	<u>5</u>
TOTAL	390

Dans le but de centrer encore davantage les commentaires des partis, j'ai adressé un appel aux huit partis le 25 novembre 1992 leur demandant des commentaires sur un certain nombre d'options précises de répartition avant de rendre ma décision. À l'origine, j'avais demandé que ces commentaires me soient adressés au plus tard le 10 décembre 1992. Cependant, j'ai reçu entre-temps un exemplaire des motifs du jugement rendu par le juge J. Moshansky dans la cause du Parti Réformiste². Afin que les partis puissent tenir compte de ce jugement dans leurs commentaires, j'ai prolongé le délai de réception de ces commentaires jusqu'au 17 décembre 1992. En fait, j'ai reçu des commentaires des huit partis enregistrés qui s'étaient montrés intéressés à recevoir du temps d'émission payant.

²Parti Réformiste du Canada et al. c. Procureur général du Canada, Cour du banc de la Reine de l'Alberta, cause n° 9201-00836, motifs du jugement de J. Moshansky, 30 novembre 1992 (non traduit).

Options Presented for Consideration

In my Request for Comments, I identified four different options for consideration and discussion. The first option was based on the statutory factors set forth in section 310(1) of the Act.³ The other three options represented significant departures from the use of the statutory factors. Under subsection 310(4) of the Act, I have a discretion to modify an allocation based on the statutory factors. However, this can only be done where I consider that the allocation based on the statutory factors “would be unfair to any of the registered parties or contrary to the public interest.” I noted in my Request for Comments that I was only prepared to consider the application of options 2, 3 or 4 where I concluded that option 1 would be unfair or contrary to the public interest.

The four options can be summarized as follows:

1. A system based on my predecessor’s approach in 1991, i.e. utilize the statutory factors, but reallocate any time unclaimed by certain smaller parties to the remaining smaller parties in approximate proportion to their allocation using the statutory factors.
2. A system based on a suggestion of the Liberal Party, namely, to allocate a certain number of minutes equally to each party otherwise qualifying for time, and then to allocate the rest on the basis of the statutory factors.

³In addition to the factors noted in subsection 310(1), there are special rules in subsections 310(2) and (3) to prevent any single party from being allocated more than 50% of the time, i.e. 195 minutes. However, these subsections do not come into play in the present case since the statutory factors from the 1988 federal election do not give any single party that much time.

Options présentées pour étude

Dans mon appel de commentaires, j’avais identifié quatre options différentes à examiner et à discuter. La première option était fondée sur les critères contenus à l’article 310(1) de la Loi³. Les trois autres options s’écartaient nettement de l’utilisation de ces critères. En vertu du paragraphe 310(4) de la Loi, je dispose d’un pouvoir discrétionnaire pour modifier une répartition fondée sur ces critères. Toutefois, cela ne peut se faire que si j’estime qu’une telle répartition “serait inéquitable pour l’un des partis enregistrés ou contraire à l’intérêt public”. Dans mon appel de commentaires, j’ai fait remarquer que je ne serais disposé à envisager l’application des options 2, 3 ou 4 qu’après avoir conclu que l’option 1 serait inéquitable ou contraire à l’intérêt public.

Les quatre options peuvent se résumer comme suit :

1. Système fondé sur l’approche utilisée par mon prédécesseur en 1991, c’est-à-dire en utilisant les critères contenus dans la Loi, mais en réaffectant le temps non réclamé par certains petits partis aux autres petits partis restants à peu près proportionnellement à leur quote-part obtenue en utilisant les critères contenus dans la Loi.
2. Système fondé sur une suggestion proposée par le Parti Libéral, à savoir répartir un certain nombre de minutes à parts égales entre chaque parti admissible à du temps d’émission, et répartir ensuite le reste sur la base des critères contenus dans la Loi.

³En plus des critères énoncés au paragraphe 310(1), les paragraphes 310(2) et (3) contiennent des dispositions particulières pour empêcher un parti de se voir attribuer plus de 50 % du temps d’émission, c.-à-d. 195 minutes. Toutefois, ces paragraphes n’entrent pas en jeu dans le cas présent puisque les critères contenus dans la Loi appliqués à l’élection fédérale de 1988 n’accordent pas autant de temps à un seul parti.

3. A system based on a suggestion of the Reform Party, namely to allow any party to purchase up to 110 minutes of time, subject to a reduction to be negotiated or arbitrated if the total amount of time requested on any station or network exceeds 390 minutes.
4. Allocating the available time equally to all registered parties seeking such time.

Given the record before me, I felt that the four options above gave a suitable basis for consideration and discussion. However, it will be obvious that a great many other options might have been presented for discussion, utilizing other factors or different weights. Some of these factors were discussed at the September 3 meeting; others were suggested in the written comments made to me. I have discussed these other approaches below, following the discussion of the four options noted in my Request for Comments.

Option 1: The Statutory Approach

This option would involve the adoption of a system based on my predecessor's approach in 1991, i.e. utilize the statutory factors set forth in section 310(1) of the *Canada Elections Act*, but reallocate any time unclaimed by certain smaller parties to the remaining smaller parties in approximate proportion to their allocation using the statutory factors.

I utilized the statistics from the 1988 general election to generate an allocation to the eight parties based on the above approach. In particular, I used the following mathematical approach:

3. Système fondé sur une suggestion proposée par le Parti Réformiste, à savoir permettre à chaque parti d'acheter jusqu'à 110 minutes de temps d'émission, sous réserve d'une réduction qui devra être négociée ou imposée par l'arbitre si le temps d'antenne total demandé à une station ou à un réseau dépasse 390 minutes.
4. Répartir le temps d'émission disponible à parts égales entre tous les partis enregistrés qui en ont fait la demande.

À la lumière du dossier dont je disposais, j'étais d'avis que les quatre options susmentionnées constituaient une base convenable d'examen et de discussion. Toutefois, il est évident que beaucoup d'autres options auraient pu être présentées pour discussion, en recourant à d'autres critères ou à des coefficients différents. Certains de ces critères ont été discutés lors de la réunion du 3 septembre; d'autres ont été suggérés dans les commentaires écrits que j'ai reçus. J'aborderai ces autres approches un peu plus loin, après la discussion portant sur les quatre options mentionnées dans mon appel de commentaires.

Option 1 : L'approche contenue dans la Loi

Cette option impliquait l'adoption d'un système fondé sur l'approche adoptée par mon prédécesseur en 1991, c'est-à-dire utiliser les critères énoncés à l'article 310 de la *Loi électorale du Canada*, tout en réaffectant le temps non réclamé par certains petits partis aux autres petits partis restants à peu près proportionnellement à leur quote-part obtenue en utilisant les critères contenus dans la Loi.

Je me suis servi des statistiques de l'élection générale de 1988 pour aboutir à une répartition du temps d'émission entre les huit partis en fonction de l'approche susmentionnée. En particulier, j'ai adopté l'approche mathématique suivante :

- | | |
|--|--|
| <p>(a) equal weight was given to the percentage of seats in the House of Commons and the percentage of the popular vote garnered by each of the registered parties in the 1988 general election;</p> <p>(b) half weight was given to the number of candidates endorsed by each of the registered parties as a proportion of all candidates so endorsed;</p> <p>(c) the resulting ratio was then applied to the total of 390 minutes and the result for each party rounded to the nearest minute;</p> <p>(d) the 12 minutes allocated to the four registered parties who have not indicated an interest in receiving an allocation for 1992 were reallocated among the five smallest parties pro rata, rounding to the nearest whole minutes.</p> | <p>a) plein coefficient a été accordé au pourcentage de sièges à la Chambre des communes et au pourcentage des votes recueillis par chaque parti enregistré lors de l'élection générale de 1988;</p> <p>b) demi-coefficient a été accordé au nombre de candidats parrainés par chacun des partis enregistrés en pourcentage du nombre total de candidats parrainés;</p> <p>c) le ratio obtenu a ensuite été appliqué au total de 390 minutes et le résultat obtenu pour chaque parti a été arrondi à la minute la plus proche;</p> <p>d) les 12 minutes attribuées aux partis n'ayant pas fait part de leur intention d'obtenir du temps d'émission pour 1992 ont été réparties au prorata entre les cinq plus petits partis en arrondissant à la minute la plus proche.</p> |
|--|--|

The result of the foregoing calculations is the following allocation:

Les résultats des calculs précédents donnent la répartition suivante

	Minutes		Minutes
Progressive Conservative Party of Canada	173	Parti Progressiste-Conservateur du Canada	173
Liberal Party of Canada	110	Parti Libéral du Canada	110
New Democratic Party	71	Nouveau Parti Démocratique	71
Reform Party of Canada	11	Le Parti Réformiste du Canada	11
Libertarian Party of Canada	7	Parti de l'Héritage Chrétien du Canada	7
Christian Heritage Party of Canada	7	Parti Rhinocéros	7
The Green Party of Canada	6	Le Parti Vert du Canada	6
Party for the Commonwealth of Canada	<u>5</u>	Parti pour la République du Canada	<u>5</u>
TOTAL	390	TOTAL	390

Commentary on Option 1

In assessing the strengths and weaknesses of this approach, the first and most important point is that it results from the application of the factors stipulated by Parliament in subsection 310(1). Under the Act, it has presumptive weight in terms of reasonableness. As noted above, under subsection 310(4) of the Act, I have a discretion to modify an allocation based on the statutory factors, such as the allocation set out above. However, this can only be done where I consider that such an allocation “would be unfair to any of the registered parties or contrary to the public interest.”

At the September 3 meeting, it was argued by certain parties that in fact such an allocation was unfair in that it did not give sufficient weight to newly emerging parties, since the statutory factors were all tied to the 1988 electoral results. This concern was reflected in the Report of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (the Lortie Commission) published early in 1992, which criticized “the unfairness of the existing system” and in particular “its clear bias against emerging parties, regardless of popular support and resources.”⁴

The decision of Moshansky J. in the Reform Party case⁵ supports this view. As noted by the learned judge, at p. 51, “the allocation formula [in subsection 310(1)] has a discriminatory effect which tends in my opinion, to favour the existing parties at the expense of new or emerging parties.” For this reason, he held that the purely retrospective formula infringed the rights of the Reform Party under section 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

⁴Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, Final Report, Volume 1, p. 387.

⁵Ibid., note 2.

Commentaires à propos de l'option 1

Si l'on évalue les points forts et les points faibles de cette approche, il convient tout d'abord de constater qu'elle résulte de l'application des critères énoncés par le Parlement au paragraphe 310(1). En vertu de la Loi, on peut donc présumer qu'elle est raisonnable. Comme je l'ai déjà mentionné, le paragraphe 310(4) de la Loi me confère le pouvoir discrétionnaire de modifier une répartition fondée sur les critères énoncés dans la Loi, comme celle que je viens de proposer. Toutefois, cela n'est possible que si j'estime qu'une telle répartition “serait inéquitable pour l'un des partis enregistrés ou contraire à l'intérêt public”.

Lors de la réunion du 3 septembre, certains partis ont prétendu qu'une telle répartition était en fait inéquitable car elle n'accordait pas un poids suffisant aux partis récemment constitués, puisque les critères énoncés dans la Loi sont tous liés aux résultats de l'élection de 1988. Cette préoccupation se retrouve dans le Rapport de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Commission Lortie) publié au début de l'année 1992, qui a critiqué “le caractère injuste du système actuel” et en particulier “son parti pris évident contre les nouveaux partis, quels que soient leurs ressources et l'appui électoral dont ils jouissent”⁴.

La décision de J. Moshansky dans la cause du Parti Réformiste⁵ corrobore ce point de vue. Comme l'a fait remarquer l'éminent juge, à la page 51 de son jugement, “la formule de répartition [contenue à l'article 310(1)] a un effet discriminatoire qui, à mon avis, tend à favoriser les partis existants aux dépens des partis nouveaux ou en croissance”. Pour cette raison, il a estimé que la formule purement rétrospective empiétait sur les droits du Parti Réformiste en vertu de l'article 2.b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

⁴Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Rapport final, Vol. 1, p. 400.

⁵Ibid., note 2.

In their comments to me, seven of the eight parties rejected option 1 as being unfair and preferred a different option. Only the Conservative Party preferred option 1. It urged that Canadians, by electing “representatives of various political parties to the Parliament of Canada... have placed their trust in them and have made them credible spokespersons responsible for the presentation of competing political ideas within Canada. As such, they, arguably more than any other group or individual, are entitled to use the public airwaves for this purpose. It would be presumptuous to override the will of the people with any less certain measure of the public’s confidence.”

Later in its comments, the Conservative Party added that “one of the key realities of governance in Canada” was “the need for the government of the day to account for its actions to the electorate.” It went on to make the following comment:

“Throughout its term, it is only the governing party which must propose legislation and initiatives, to respond to criticism, provide information and answer questions. Therefore, it is reasonable that the party in government should be provided with ample opportunity to defend its record in government and to outline its plans to build on that record. It is equally reasonable then, to expect that the party in official opposition, the party charged with the parliamentary responsibility for challenging the record and the plans of the governing party to be provided with the second largest opportunity to summarize its criticisms and offer alternatives. Lastly, other opposition and non-parliamentary parties could then reasonably expect to be allocated sufficient but less time to outline their platforms and policies.”

Dans les commentaires qu’ils m’ont adressés, sept des huit partis ont rejeté l’option 1 comme étant inéquitable et ont préféré une autre option. Seul le Parti Conservateur a donné sa préférence à l’option 1. Il a insisté sur le fait que les Canadiens, en élisant “des représentants des divers partis politiques au Parlement du Canada... ont mis en eux leur confiance et en ont fait des porte-parole crédibles, responsables de présenter des idées politiques en concurrence à l’intérieur du pays. En tant que tels, on peut prétendre qu’ils ont le droit, plus que tout autre groupe ou individu, d’utiliser les ondes publiques à cette fin. Il serait présomptueux d’outrepasser la volonté des citoyens avec une mesure qui reflète moins la confiance du public”.

Plus loin dans ses commentaires, le Parti Conservateur a ajouté que “l’une des principales réalités dans la façon de gouverner au Canada” était “la nécessité pour le gouvernement au pouvoir de rendre compte de ses actes devant les électeurs”. Les commentaires se poursuivent en ces termes :

“Durant tout son mandat, c’est seulement le parti au pouvoir qui doit proposer des lois et des initiatives, pour répondre aux critiques, fournir des renseignements et répondre aux questions. En conséquence, il est raisonnable que le parti au pouvoir ait amplement l’occasion de défendre ses réalisations au gouvernement et d’énoncer ses plans en vue de poursuivre sa politique. Il est donc tout aussi raisonnable de s’attendre à ce que le parti de l’opposition officielle, ayant la responsabilité parlementaire de contester les réalisations et les plans du parti au pouvoir, bénéficie de la deuxième meilleure chance pour synthétiser ses critiques et offrir des solutions de rechange. Enfin, il est raisonnable de s’attendre à ce que les autres partis d’opposition ou non représentés au Parlement bénéficient d’un temps suffisant mais moindre pour annoncer leurs programmes et leurs politiques”.

Option 2: The One-Third Minimum Approach

This option involved the adoption of a system based on an approach suggested at the meeting by the representative of the Liberal Party, namely, to allocate a certain number of minutes equally to each party otherwise qualifying for time, and then to allocate the rest on the basis of the statutory factors set out in section 310(1).

In the discussion at the meeting a number of 120 minutes was suggested to be allocated equally among the six parties represented, i.e. 20 minutes each, with the remaining 270 minutes to be allocated as per the statutory factors. Since the meeting, two more parties have asked for time. To present this option fairly, therefore, I modified it so that it would be based on allocating about one-third of the available time equally among the eight qualifying parties, i.e. no more than 130 minutes, with the remaining two-thirds of time allocated on the basis of the statutory factors.

For ease of calculation, I allocated 16 minutes to each of the eight parties requesting such time, for a total of 128 minutes. The remaining 262 minutes was then allocated using the approach described in option 1.

After rounding, the result of this option was as follows:

	Minutes
Progressive Conservative Party of Canada	132
Liberal Party of Canada	90
New Democratic Party	64
Reform Party of Canada	23
Libertarian Party of Canada	21
Christian Heritage Party of Canada	21
The Green Party of Canada	20
Party for the Commonwealth of Canada	<u>19</u>
TOTAL	390

Option 2 : L'approche du tiers minimum

Cette option impliquait l'adoption d'un système fondé sur une approche proposée lors de la réunion par le représentant du Parti Libéral du Canada, à savoir répartir un certain nombre de minutes à parts égales entre chaque parti admissible à du temps d'émission, et répartir ensuite le reste sur la base des critères énoncés au paragraphe 310(1).

Lors de la discussion qui s'est déroulée durant la réunion, le chiffre de 120 minutes a été avancé en vue d'une répartition à parts égales entre les six partis représentés, à raison de 20 minutes chacun, les 270 minutes restantes étant réparties selon les critères énoncés dans la Loi. Depuis la réunion, deux autres partis ont demandé du temps d'émission. Par conséquent, pour présenter cette option de façon équitable, je l'ai modifiée de façon à répartir environ 1/3 du temps d'émission disponible à parts égales entre les huit partis admissibles, c'est-à-dire pas plus de 130 minutes, les 2/3 du temps d'émission restants étant répartis en fonction des critères énoncés dans la Loi.

Pour faciliter les calculs, j'ai attribué 16 minutes à chacun des huit partis qui en ont fait la demande, pour un total de 128 minutes. Les 262 minutes restantes ont ensuite été réparties en suivant l'approche énoncée dans l'option 1.

Après avoir arrondi les chiffres, cette option donnait les résultats suivants :

	Minutes
Parti Progressiste-Conservateur du Canada	132
Parti Libéral du Canada	90
Nouveau Parti Démocratique	64
Le Parti Réformiste du Canada	23
Parti de l'Héritage Chrétien du Canada	21
Parti Rhinocéros	21
Le Parti Vert du Canada	20
Parti pour la République du Canada	19
TOTAL	390

Commentary on Option 2

Option 2 was favoured by three of the eight parties, namely, the Liberal, NDP and Commonwealth Parties.

The Liberal Party stated as guiding principles that “any allocation must have a foundation in 310(1),” that “the concepts of ‘fairness’ and ‘public interest’ must be defined and applied in the context of an election to be held in 1992,” and that “a balance must be struck between the rights of the less traditionally successful parties to adequately present their views and the rights of the traditional, national parties to not be penalized for their traditional support and public confidence.” In that context, it considered option 2 to be its preferred approach, since “it treats all parties with a similar status in similar fashion, i.e. all registered parties receive an equal allocation based on the fact that they are registered parties, yet the most recent and indisputable expression of the public is recognized equitably based on quantifiable factors.” It stated further that “the base-equal allocation should be within an acceptable financial range for any party and should result in fewer ‘reserved’, unused minutes by any party.”

The NDP stated that it believed that option 2 “comes closest to meeting the standard of fairness without granting an unfair allocation of time to parties that have not demonstrated a measure of acceptance by Canadian voters.” It recommended that option 2 be adopted subject to two modifications: first, adopt the recommendation of the Lortie Commission that a maximum of 100 minutes be available for purchase by any single party; and second, increase the all-party allocation from 130 to 150 minutes.

Commentaires à propos de l’option 2

L’option 2 a obtenu la faveur de trois des huit partis, à savoir le Parti Libéral, le NPD et le Parti pour la République.

Le Parti Libéral a énoncé, comme principes directeurs, que “toute répartition doit se fonder sur le paragraphe 310(1)”, que “les concepts « d’équité » et « d’intérêt public » doivent être définis et appliqués dans le contexte d’une élection devant se tenir en 1992” et que “l’on doit obtenir un équilibre entre les droits des partis, qui obtiennent traditionnellement moins de succès, à présenter de façon convenable leurs points de vue et les droits des partis nationaux traditionnels de ne pas être pénalisés pour l’appui et la confiance qu’ils reçoivent traditionnellement du public”. Dans ce contexte, il a considéré que l’option 2 avait sa préférence, étant donné “qu’elle traite de la même façon tous les partis se trouvant dans une même situation, à savoir que tous les partis bénéficient d’une répartition égale fondée sur le fait qu’ils sont des partis enregistrés, et qu’elle reconnaît cependant de façon équitable l’expression la plus récente et la plus incontestable de l’opinion publique fondée sur des facteurs quantifiables”. Il a également déclaré que “la répartition égale de base devrait se faire dans une fourchette financière acceptable pour n’importe quel parti et devrait aboutir à l’inutilisation par chaque parti d’un plus petit nombre de minutes « réservées »”.

Le NPD a déclaré qu’à son avis l’option 2 “est la plus proche des critères d’équité sans accorder une répartition inéquitable du temps d’émission aux partis qui n’ont pas prouvé avoir la faveur des électeurs canadiens”. Il a recommandé l’adoption de l’option 2 sous réserve de deux modifications : premièrement, adopter la recommandation de la Commission Lortie voulant que chaque parti puisse acheter au maximum 100 minutes de temps d’émission; et deuxièmement, accroître de 130 à 150 minutes le temps d’émission réparti entre tous les partis.

The Commonwealth Party also supported option 2, suggesting also that a minimum allocation of 20 minutes to each party be maintained if additional parties emerged, with the statutory factors used to allocate the remaining time.

The Conservative Party opposed option 2 on the ground that it was a “diluted formula” that “tends to favour official opposition and other parliamentary parties while significantly detracting from a governing party’s ability to account for its record. In addition, this option does not increase appreciably the allocation to smaller political parties relative to the parliamentary parties.” As noted above, the Conservative Party preferred option 1, which was based on the statutory factors alone.

The Reform Party also opposed option 2, considering it as only “a minor variation” on option 1, and that it “perpetuates the unjustness and unfairness of the unlawful statutory provisions.”

The Green Party did not favour any of the options presented for discussion, but put forward an alternative approach “similar to option 2.” This is discussed further below.

Le Parti pour la République a également appuyé l’option 2 en suggérant aussi de maintenir à 20 minutes le temps d’émission minimum accordé à chaque parti en cas d’émergence d’autres partis, et en utilisant les critères contenus dans la Loi pour répartir le temps restant.

Le Parti Conservateur s’est opposé à l’option 2 sous prétexte qu’il s’agissait d’une “formule diluée” qui “tend à favoriser l’opposition officielle et les autres partis parlementaires tout en portant nettement atteinte à la capacité d’un parti au pouvoir de rendre compte de ses réalisations. En outre, cette option n’augmente pas de façon substantielle le temps d’émission accordé aux petits partis politiques comparativement aux partis parlementaires”. Comme je l’ai déjà mentionné, le Parti Conservateur a donné sa préférence à l’option 1, fondée sur les seuls critères énoncés dans la Loi.

Le Parti Réformiste s’est également dit opposé à l’option 2 en estimant qu’elle ne constituait “qu’une variante mineure” de l’option 1 et qu’elle “perpétue le caractère injuste et inéquitable des dispositions illicites contenues dans la Loi”.

Le Parti Vert n’a donné sa préférence à aucune des options présentées pour fins de discussion mais a proposé une autre approche “semblable à l’option 2”. Il en sera question un peu plus loin.

Option 3: The 110 Maximum Approach

This option was suggested by the representative of the Reform Party, namely, to allow any party to purchase up to 110 minutes of time, subject to a reduction to be negotiated or arbitrated if the total amount of time requested on any station or network exceeds 390 minutes. This suggestion was a variation of the Recommendation 1.6.16 of the Report of the Lortie Commission,⁶ which had recommended that “each broadcaster be required to make 360 minutes available in prime time (or such other time as mutually agreed on) for purchase by registered parties during the advertising period, subject to a maximum of 100 minutes for purchase by any registered party from any broadcaster.”

The resulting allocation would be as follows:

	Minutes
Progressive Conservative Party of Canada	110
Liberal Party of Canada	110
New Democratic Party	110
Reform Party of Canada	110
Libertarian Party of Canada	110
Christian Heritage Party of Canada	110
The Green Party of Canada	110
Party for the Commonwealth of Canada	<u>110</u>
TOTAL	880
AVAILABLE TIME	890

Under this proposal, parties would indicate their purchase intentions to each broadcaster not later than 10 days after the issue of the writs for the general election, as set out in section 315 of the Act. If a particular broadcaster was presented with requests that totalled more than 390 minutes, the broadcaster and the parties concerned would attempt to negotiate an equitable allocation within the 390 minute limit. If those negotiations failed, the Arbitrator would decide.

⁶Ibid., note 4, at p. 393.

Option 3 : L’approche du maximum de 110 minutes

Cette option était fondée sur la suggestion proposée par le représentant du Parti Réformiste, à savoir permettre à chaque parti d’acheter jusqu’à 110 minutes de temps d’émission, sous réserve d’une réduction devant être négociée ou imposée par l’arbitre si le temps d’émission total demandé à une station ou à un réseau dépasse 390 minutes. Cette suggestion constituait une variante de la recommandation 1.6.16 du Rapport de la Commission Lortie⁶, qui avait recommandé que “chaque radiodiffuseur soit tenu d’offrir aux partis politiques enregistrés, pendant la période publicitaire, 360 minutes de temps d’antenne payé aux heures de grande écoute (ou à tout autre moment convenu) sous réserve d’un maximum de 100 minutes par parti”.

La répartition qui en découlerait serait la suivante :

	Minutes
Parti Progressiste-Conservateur du Canada	110
Parti Libéral du Canada	110
Nouveau Parti Démocratique	110
Le Parti Réformiste du Canada	110
Parti de l’Héritage Chrétien du Canada	110
Parti Rhinocéros	110
Le Parti Vert du Canada	110
Parti pour la République du Canada	<u>110</u>
TOTAL	880
TEMPS DISPONIBLE	390

Dans le cadre de cette proposition, les partis feraient part de leurs intentions d’achat à chaque radiodiffuseur au plus tard 10 jours après l’émission des brefs de l’élection générale, comme le stipule l’article 315 de la Loi. Si un radiodiffuseur se voyait présenter des demandes totalisant plus de 390 minutes, ce dernier et les partis concernés s’efforceraient de négocier une répartition équitable dans la limite des 390 minutes. En cas d’échec de ces négociations, la décision reviendrait à l’arbitre en matière de radiodiffusion.

⁶Ibid., note 4, pp. 407-408.

Commentary on Option 3

Only the Reform Party supported option 3. The other seven parties preferred other approaches. In its comments, the Reform Party argued that this proposal “treats all registered parties fairly and equally,” that “it is in conformity with the conclusions of the Lortie Commission,” and that “it does not perpetuate the allocation procedure in section 310(1)” found objectionable by Moshansky J.

Under option 3, the allocation of time on any particular station may vary depending on the demand for that station’s time; however, the failure by a party to purchase the time allocated to it would not under this approach prejudice the amount of time others could purchase. It thus seeks to satisfy a concern expressed by some parties that a “use it or lose it” rule should apply. I noted in my Request for Comments that this may not work in practice, given the fact that in the last two elections, the major parties typically requested much more time than they actually ended up using. The Reform Party acknowledged this concern, and suggested that a methodology for weeding out frivolous requests “can and should be developed.”

The Conservative, Liberal and NDP criticized option 3 for ignoring completely the statutory factors. While the Liberal and NDP were prepared to see some variance from the strict application of those factors, they felt that any allocation “must have a foundation in 310(1).” The Liberal Party stated that option 3 “speaks more to the ability and willingness of parties to spend money than it does their ability to garner votes.” The NDP stated that both options 3 and 4 “give an undue share of time to parties that are clearly on the periphery of political discourse and reduce the opportunities afforded the electorate of hearing from political formations that they want to hear from.”

Commentaires à propos de l’option 3

Seul le Parti Réformiste a appuyé l’option 3. Les sept autres partis ont préféré d’autres options. Dans ses commentaires, le Parti Réformiste a prétendu que cette proposition “traite tous les partis enregistrés de façon équitable et égale”, qu’elle est conforme aux conclusions de la Commission Lortie” et qu’elle ne perpétue pas les modalités de répartition contenues au paragraphe 310(1)” jugées contestables par J. Moshansky.

En vertu de l’option 3, la répartition du temps d’émission sur une station donnée peut varier selon la demande de temps présentée à cette station; cependant, le non-achat par un parti du temps d’émission qui lui est accordé n’aurait, en vertu de cette approche, aucun effet préjudiciable sur le temps que les autres pourraient acheter. Elle cherche donc à répondre à une préoccupation exprimée par certains partis à l’effet qu’il faudrait appliquer une règle du genre “perte en cas de non-utilisation”. Dans mon appel de commentaires, j’ai mentionné que, dans la pratique, cette option pourrait ne pas fonctionner étant donné le fait que, lors des deux dernières élections, les principaux partis ont traditionnellement demandé plus de temps d’émission qu’ils n’en finalement utilisé. Le Parti Réformiste a reconnu cette préoccupation et a suggéré que “l’on pourrait et devrait élaborer” une méthodologie destinée à éliminer les demandes peu sérieuses.

Le Parti Conservateur, le Parti Libéral et le NPD ont critiqué l’option 3 parce qu’elle ignore totalement les critères énoncés dans la Loi. Même si le Parti Libéral et le NPD étaient disposés à s’écarter quelque peu de l’application stricte de ces critères, ils se sont dit d’avis que toute répartition “doit se fonder sur le paragraphe 310(1)”. Le Parti Libéral a déclaré que l’option 3 “témoigne davantage de l’aptitude et de la volonté des partis à dépenser de l’argent que de leur capacité de recueillir des suffrages”. Le NPD a déclaré que les options 3 et 4 “accordent une part indue du temps d’émission aux partis qui sont nettement marginaux sur la scène politique et réduisent les possibilités qu’ont les électeurs d’entendre les formations politiques qu’ils veulent entendre”.

A number of parties expressed concern with the fact that this option, since it did not add up to 390 minutes, in the words of the Green Party, invited “on-going disputes.” The Conservative Party stated:

“On a practical level, the effect [of this option] would be to multiply the allocation process by more than a thousandfold, necessitating broadcast arbitration in the case of every radio and television station where the parties could not reach unanimous decision. Under the current slate of parties, disputes would arise when more than half of the parties requested to purchase the maximum amount of time. This situation could become acute in highly-contested urban areas.”

This was echoed in the Liberal Party submission, which added the following questions:

“What regulatory obligations exist in the current Act to bind the broadcasters to ‘negotiate’ with the parties should there be requests in excess of 390 minutes? What measures exist to ensure that the broadcasters must treat the parties fairly? And finally, if there were to be such negotiations and they failed, what factors, other than those under section 310, would the Broadcasting Arbitrator use to decide? We presume the same factors that you would use in making actual allocations in the first place making much of the probable process redundant.”

Un certain nombre de partis se sont dit préoccupés par le fait que cette option, puisqu’elle n’aboutit pas à un total de 390 minutes, entretiendrait des “différends continus”, de l’avis du Parti Vert. Le Parti Conservateur a, quant à lui, déclaré :

“Sur un plan pratique, [cette option] aurait pour effet de compliquer à l’infini le processus de répartition du temps d’émission, en nécessitant l’intervention de l’arbitre en matière de diffusion dans le cas de chaque station de radio ou de télévision pour laquelle les partis ne pourraient en arriver à une décision unanime. Étant donné la situation actuelle des partis, des conflits surgiraient lorsque plus de la moitié des partis demanderaient d’acheter le temps d’émission maximal. Cette situation pourrait devenir critique dans les régions urbaines très contestées”.

Le mémoire du Parti Libéral s’est fait l’écho de cette préoccupation en y ajoutant les questions suivantes :

“Quelles obligations réglementaires existent dans la Loi actuelle pour obliger les radiodiffuseurs à « négocier » avec les partis si leurs demandes dépassent 390 minutes? Quelles mesures existe-t-il pour s’assurer que les radiodiffuseurs doivent traiter les partis de façon équitable? Et enfin, si de telles négociations devaient se dérouler et échouer, quels critères, autres que ceux énoncés à l’article 310, utiliserait l’arbitre en matière de radiodiffusion pour prendre sa décision? Nous présumons qu’il s’agirait des mêmes critères que ceux que vous utiliseriez pour procéder au départ à la véritable répartition du temps d’émission, ce qui rendrait l’éventuel processus en grande partie redondant”.

I noted in my Request for Comments that another problem which would need to be addressed with this approach is how the allocation of paid time made thereunder would be able to be used for the purpose of allocating free time under s. 316(2)(b). The Reform Party stated that a fair final allocation of paid time will result in a fair allocation of free time.

Option 4: The Equal Allocation Approach

This option was based on allocating the available time equally to all registered parties seeking such time. This proposal was made by the Libertarian Party in an earlier allocation meeting but was not accepted by my predecessor.

If I allocate the 390 minutes equally among all the parties, rounding to the nearest minute, the allocation would be as follows:

	Minutes
Progressive Conservative Party of Canada	49
Liberal Party of Canada	49
New Democratic Party	49
Reform Party of Canada	49
Libertarian Party of Canada	49
Christian Heritage Party of Canada	49
The Green Party of Canada	48
Party for the Commonwealth of Canada	<u>48</u>
TOTAL	390

Commentary on Option 4

There is an obvious logic to option 4 in that it gives every registered party seeking paid time an equal right to purchase it. However, only the Christian Heritage and the Libertarian Parties supported this approach. The other six parties opposed it on various grounds. The Conservative, Liberal and NDP criticized it for ignoring the statutory factors entirely. In particular, the Liberal Party stated that

Dans mon appel de commentaires, j'ai fait remarquer que cette approche impliquerait d'aborder un autre problème, à savoir comment la répartition du temps d'émission payant ainsi effectuée pourrait servir aux fins de répartir le temps d'émission gratuit sous le régime de l'alinéa 316(2)b). Le Parti Réformiste a affirmé qu'une répartition finale équitable du temps d'émission payant aboutirait à une répartition équitable du temps d'émission gratuit.

Option 4 : L'approche de la répartition égale

Cette option était fondée sur la répartition du temps d'émission disponible à parts égales entre tous les partis enregistrés en ayant fait la demande. Cette proposition avait été faite par le Parti Libertarien lors d'une réunion antérieure portant sur la répartition mais n'avait pas été acceptée par mon prédécesseur.

Si je répartis les 390 minutes à parts égales entre tous les partis, en arrondissant à la minute la plus proche, la répartition serait la suivante :

	Minutes
Parti Progressiste-Conservateur du Canada	49
Parti Libéral du Canada	49
Nouveau Parti Démocratique	49
Le Parti Réformiste du Canada	49
Parti de l'Héritage Chrétien du Canada	49
Parti Rhinocéros	49
Le Parti Vert du Canada	48
Parti pour la République du Canada	<u>48</u>
TOTAL	390

Commentaires à propos de l'option 4

Une logique évidente ressort de l'option 4 par le fait qu'elle confère un droit d'achat égal à chaque parti enregistré qui souhaite obtenir du temps d'émission payant. Cependant, seuls le Parti de l'Héritage Chrétien et le Parti Libertarien ont appuyé cette option. Les six autres partis s'y sont opposés pour des motifs divers. Le Parti Conservateur, le Parti Libéral et le NPD l'ont critiquée car elle ignore complètement les critères énoncés dans la Loi. En particulier, le Parti Libéral a déclaré que :

“this approach gives inordinate weight to the right to be heard and unduly penalizes parties which have traditionally garnered support; parties from which the public demands to hear... We feel that for the parties which have candidates and have traditionally always had candidates seeking office in every constituency in the country – unlike a party which can maintain its registration by presenting candidates in only one province – this type of allocation (without an amendment to the Act to increase the total available minutes), would unduly hamper the ability to speak to national rather than purely regional concerns and interests.”

A number of parties also criticized this option because it would lead to too many minutes being unused, since many smaller parties would not have the financial resources to purchase anywhere near the minutes allocated to them under this formula. At the same time, a number of larger parties have bought significantly more than 49 minutes on particular stations in past campaigns. On this ground, the Reform Party stated that option 4 would be “unfair to those parties who will certainly want to purchase more than 49 minutes from one or more broadcasters.”

The Green Party noted that it had promoted this option in the past; however, on this occasion it proposed an alternative formula similar to option 2.

Discussion of Other Alternatives

As noted earlier, the four options described above by no means exhaust the various approaches that might be taken to the allocation of paid time. In this section, I address some comments on certain other approaches that were the subject of discussion.

“Cette approche accorde un poids démesuré au droit d’être entendu et pénalise indûment les partis qui ont traditionnellement l’appui du public, les partis que le public exige d’entendre... Nous sommes d’avis que pour les partis qui ont des candidats et qui ont traditionnellement toujours présenté des candidats dans chaque circonscription du pays – à la différence d’un parti qui peut conserver son enregistrement en ne présentant des candidats que dans une seule province – ce genre de répartition (sans modifier la Loi pour augmenter le total de minutes disponibles) entraverait indûment la capacité de s’exprimer sur des préoccupations et des intérêts nationaux plutôt que purement régionaux”.

Un certain nombre de partis ont également critiqué cette option parce qu’elle aboutirait à l’inutilisation d’un trop grand nombre de minutes, étant donné que de nombreux petits partis ne disposeraient pas des ressources financières suffisantes pour acheter un nombre de minutes proche du total qui leur serait attribué en vertu de cette formule. Par ailleurs, un certain nombre de grands partis ont acheté bien plus que 49 minutes de temps d’émission sur certaines stations lors des campagnes antérieures. Pour cette raison, le Parti Réformiste a déclaré que l’option serait “inéquitable pour les partis qui voudront à coup sûr acheter plus de 49 minutes auprès d’un ou de plusieurs radiodiffuseurs”.

Le Parti Vert a fait remarquer qu’il avait favorisé cette option dans le passé; cependant, à cette occasion, il a proposé une autre formule proche de l’option 2.

Discussion au sujet d’autres options

Comme je l’ai déjà mentionné, les quatre options que je viens de décrire ne sont nullement exhaustives et on pourrait adopter diverses approches pour procéder à la répartition du temps d’émission payant. Dans cette partie, je vais aborder quelques commentaires à propos d’autres options qui ont fait l’objet de discussions.

All of the statutory factors are by their nature retrospective, since they are based on statistics from the last federal election. The argument is made that this inherently biases them against new or emerging parties. Thus, one approach that needs to be explored is whether it would be possible to utilize factors that relate to the present status or standing of the parties compared with their standing in 1988.

At the September 3 meeting, the Reform Party referred to a number of such factors, including public opinion polls, party membership rolls, number of university clubs, fundraising, and the like. When pressed on the point, however, the Reform Party stated that it did not intend that such factors be applied in a mathematical way to produce an allocation decision. Rather, it had presented such statistics simply to show that the Reform Party was a “legitimate” party entitled to a reasonable allocation.

Similar statistics were not presented by the other registered parties and a number of them expressed the view that comparative measures like public opinion polls, fundraising or paid-up memberships were too volatile, unsystematic or disputable to rely upon. Polling results, commented the Conservative Party, “are notoriously unreliable,” citing the 1988 federal election and the 1990 Ontario provincial election as examples where early poll results were dramatically different than the results on the date of the election.

Similarly, added the Conservative Party, using membership data at a particular point in time to gauge the support a particular party enjoys among the general electorate is highly unreliable. This flows in part from the fact that a large portion of the general public does not choose to join a particular party; it also results from the widely varying criteria upon which “membership” may be based. The Liberal Party submission echoed this criticism.

Tous les critères contenus dans la Loi sont par nature rétrospectifs, puisqu'ils sont fondés sur des statistiques tirées de la dernière élection fédérale. Certains prétendent que cela leur confère un parti pris inhérent contre les partis nouveaux ou en croissance. Il faudrait donc explorer une autre avenue pour savoir s'il serait possible d'utiliser des critères en rapport avec la situation actuelle des partis comparativement à celle de 1988.

Lors de la réunion du 3 septembre, le Parti Réformiste a mentionné un certain nombre de ces critères, notamment les sondages d'opinion, les listes de membres des Partis, le nombre de clubs universitaires, les campagnes de financement, etc. Toutefois, pressé de donner des précisions, le Parti Réformiste a déclaré qu'il n'entrait pas dans son intention de faire appliquer de tels critères de façon mathématique pour aboutir à une décision concernant la répartition. Il avait plutôt avancé de telles statistiques simplement pour démontrer que le Parti Réformiste était un parti “légitime” ayant droit à une répartition raisonnable.

Les autres partis enregistrés n'ont pas présenté de statistiques semblables et un certain nombre d'entre eux se sont dit d'avis que des mesures comparatives, comme les sondages d'opinion, les campagnes de financement ou le nombre de membres en règle, étaient trop versatiles, non systématiques ou contestables pour être fiables. Selon le Parti Conservateur, les résultats des sondages “sont notoirement peu fiables”, en citant l'élection fédérale de 1988 et l'élection provinciale ontarienne de 1990 comme exemples prouvant que les premiers sondages ont différé nettement des résultats obtenus le jour du scrutin.

De même, d'ajouter le Parti Conservateur, il est très peu fiable de se servir des données concernant le nombre de membres à un moment donné pour mesurer l'appui dont jouit un parti parmi tout l'électorat. Cela découle en partie du fait qu'un fort pourcentage de la population choisit de ne pas adhérer à un parti en particulier; cela résulte également des critères extrêmement variables sur lesquels on peut fonder le “nombre de membres”. Le mémoire du Parti Libéral s'est fait l'écho de cette critique.

Fundraising was also viewed by the Conservative Party as an unreliable measure of support of a political party. Raw dollar amounts do not reveal the number of contributors who have made them. Nor do raw numbers of contributors reflect the degree of support they have pledged. Contributions also vary according to the electoral cycle, peaking in an election year or during a leadership campaign and levelling off in less active years.

I have carefully considered these points, and agree with the above criticisms of the use of polling results, membership numbers and fundraising as proper comparative measures of the relative importance of the registered parties. Of particular concern in my view is the problem of volatility. If any of these “between-election” measures were to be employed as allocation factors, they would surely need to be averaged over a sufficient period of time to eliminate episodic or transitory effects. On this basis alone, none of the data presented to me was usable. Moreover, I had no equivalent data for all the registered parties upon which valid comparisons could be drawn.

In the end, none of the parties suggested I use these measures to set the allocation. For the above reasons, it is clear that such use would have been highly problematic.

Le Parti Conservateur est également d’avis que les campagnes de financement constituent une mesure peu fiable de l’appui dont jouit un parti politique. Les sommes brutes recueillies ne révèlent pas le nombre de donateurs, pas plus que le nombre total de donateurs ne reflète les montants qu’ils ont promis de verser. Les contributions varient également en fonction du cycle électoral, atteignant leur maximum lors d’une année électorale ou pendant une campagne de direction et se stabilisant au cours des années moins actives.

J’ai envisagé sérieusement ces points de vue et je suis d’accord avec les critiques précédentes concernant l’utilisation des résultats des sondages, des nombres de membres et des campagnes de financement comme mesures comparatives appropriées de l’importance relative des partis enregistrés. Ce qui me préoccupe tout particulièrement, c’est le problème de la versatilité. Si l’on devait utiliser l’une de ces mesures “relevées entre les périodes électorales” comme critères de répartition, il faudrait certainement en faire la moyenne sur une période suffisamment longue pour éliminer les répercussions épisodiques ou transitoires. Sur cette seule base, aucune des données qui m’ont été présentées n’étaient utilisables. En outre, je ne disposais d’aucune donnée équivalente pour tous les partis enregistrés permettant de faire des comparaisons valables.

Enfin, aucun des partis ne m’a suggéré d’utiliser ces mesures pour effectuer la répartition. Pour toutes ces raisons, il est évident que le recours à de tels facteurs aurait été très problématique.

I wish to turn now to a different approach, namely, the concept of using the number of candidates to be nominated in the next election. The number of candidates fielded by each party in the last election is of course a known statistic, and in fact it is one of the statutory factors, although given less weight than the other two statutory factors, votes garnered and seats won. (In addition, a party cannot be “registered” until it has fielded at least 50 candidates in an election.)

Focusing on the candidates to be fielded in the next election would obviously give better recognition for newly emerging parties. A good example of this phenomenon is presented by the Reform Party, which fielded only 72 candidates in the 1988 federal election. According to its written submission to me, the Reform Party has already chosen 108 candidates to contest the next federal election and it expects to nominate over 200 candidates outside Quebec.⁷

The use of the number of candidates to be fielded in the next election as an allocation factor was suggested by Professor Fred Fletcher, of York University, a witness in the Reform case, and commented on favourably by Moshansky J. in his reasons for decision. In particular, Dr. Fletcher had stated that “it would be possible to use a number of candidates nominated by the nomination date and to allocate broadcast time proportionately...”

J’aimerais maintenant aborder une approche différente, à savoir le concept du nombre de candidats qui seront présentés lors de la prochaine élection. Le nombre de candidats présentés par chaque parti lors de la dernière élection est évidemment une statistique connue et, en fait, c’est un critère énoncé dans la Loi, bien qu’il bénéficie d’un coefficient moindre que les deux autres critères énoncés, à savoir les votes recueillis et les sièges obtenus. (En outre, un parti ne peut “s’enregistrer” avant d’avoir présenté au moins 50 candidats lors d’une élection.)

Si l’on se concentrait sur les candidats qui seront présentés lors de la prochaine élection, on accorderait de toute évidence une meilleure reconnaissance aux partis en croissance. Le Parti Réformiste, qui n’a présenté que 72 candidats lors de l’élection fédérale de 1988, est une bonne illustration de ce phénomène. D’après le mémoire écrit qu’il m’a présenté, le Parti Réformiste a déjà choisi 108 candidats pour la prochaine élection fédérale et il espère en présenter plus de 200 à l’extérieur du Québec⁷.

C’est le professeur Fred Fletcher, de l’Université York, témoin dans la cause du Parti Réformiste, qui a suggéré d’utiliser le nombre de candidats qui seront présentés lors de la prochaine élection comme critère de répartition. Dans les motifs de sa décision, J. Moshansky a émis des commentaires favorables à l’égard de cette option. M. Fletcher a en particulier déclaré “qu’il serait possible d’utiliser un nombre de candidats présentés à la date de clôture des candidatures et de répartir le temps de radiodiffusion proportionnellement...”

⁷The Reform Party stated that it expected strong interest to develop in Quebec after the next federal election, at which time Reform candidates would be nominated in that province.

⁷Le Parti Réformiste a mentionné qu’il espérait faire naître un grand intérêt au Québec à la suite de la prochaine élection fédérale, après quoi il présenterait des candidats dans cette province.

With respect, however, this proposal suffers from a major flaw, namely, that under the Act the deadline for nominations is only four weeks before the polling day.⁸ Until that date, it cannot be known with certainty – particularly in regard to newly emerging parties – how many candidates they will field. But from a practical standpoint that is too late for the statistics to be used for allocating broadcast time. The period within which broadcast ads must appear is the ensuing four weeks. In order to plan and place the time, the networks and stations must be notified well in advance of this time by the parties. In recognition of this practical reality, the Act requires the parties to give their time requirements to the stations and networks no later than 10 days after the issue of writs for the general election, i.e. at least 40 days before the polling date.⁹

Thus, it is quite impractical to use the number of candidates nominated by each party in an election as a measure for the allocation of time in that election. To be practical one would have to set a cut-off date for candidates weeks in advance of the nomination deadline in the Act. Once one proceeds down this road, however, it becomes increasingly difficult to ensure that the numbers will prove to be accurate.

In that connection, the Conservative Party submission noted the following concerns with this approach:

Sauf votre respect, cette proposition souffre cependant d'un défaut grave, à savoir que, sous le régime de la Loi, la date limite pour les présentations n'expire que quatre semaines avant le jour du scrutin⁸. Jusqu'à cette date, on ne peut savoir avec certitude – surtout en ce qui a trait aux partis en croissance – combien de candidats ils présenteront. Mais d'un point de vue pratique, cette date est trop tardive pour que l'on puisse utiliser les statistiques en vue de répartir le temps d'émission. Les messages publicitaires doivent être diffusés au cours des quatre semaines suivantes. Dans le but de planifier et de réserver le temps d'émission, les réseaux et les stations doivent être avertis bien à l'avance par les partis. Pour tenir compte de cette réalité pratique, la Loi exige que les partis indiquent aux stations et aux réseaux leurs préférences concernant le temps d'antenne au plus tard 10 jours après l'émission des brefs d'une élection générale, c.-à-d. au moins 40 jours avant la date du scrutin⁹.

Il n'est donc pas pratique d'utiliser le nombre de candidats présentés par chaque parti lors d'une élection comme critère pour répartir le temps d'émission lors de cette élection. Pour être pratique, il faudrait fixer une date de clôture pour les candidatures tombant plusieurs semaines avant la date limite des présentations prévues dans la Loi. Cependant, lorsqu'on s'aventure sur cette voie, il devient de plus en plus difficile de s'assurer que les chiffres seront exacts.

À cet égard, le Parti Conservateur a mentionné dans son mémoire les préoccupations suivantes à l'égard de cette approche :

⁸Act, s. 79(5).

⁹Act, s. 315(1).

⁸Loi, art. 79(5).

⁹Loi, art. 315(1).

“In order [to] use the number of candidates nominated to gauge a party’s vitality for the purposes of allocating broadcasting time, it would be necessary to establish a cut-off date for nominations to be considered by the Broadcasting Arbitrator. Such a deadline would be arbitrary and impractical. In many cases, competitive considerations dictate that a party’s constituency association will not hold a nomination meeting until just prior to or during the writ period. In other cases, individual candidates will not announce their intention to seek a nomination to protect their professional interests and business holdings. In either case, the nomination of a candidate is little indication of popular support of a party or candidate because the nomination is held in accordance with the minimum rules as set out in a party’s or constituency association’s constitution.”

None of the parties specifically asked me to use the number of candidates to be fielded in the next election as a factor in allocation except the Green Party. The latter party, which did not support any of the four options presented for consideration, presented what it described as “an alternate formula similar to option 2.” According to its proposal, one-half (instead of one-third) of the time, i.e. 195 minutes, would be allocated equally to the registered parties. The remainder would be allocated on the basis of the number of candidates expected to be run by the parties in the next election, with one share going to parties expecting to run candidates in less than 50% of the ridings, two shares for parties expecting to run candidates in at least 50% of the ridings, and three shares to parties expecting to run candidates in 90% or more of the ridings.

“Pour utiliser le nombre de candidats présentés afin de mesurer la vitalité d’un parti aux fins de la répartition du temps d’émission, il faudrait fixer une date limite pour les présentations afin que l’arbitre en matière de radiodiffusion puisse les prendre en considération. Une telle date limite serait arbitraire et peu pratique. Dans de nombreux cas, les impératifs de la concurrence font que l’association de circonscription d’un parti ne tient une réunion d’investiture que juste avant ou pendant la période des brefs. Dans d’autres cas, des candidats individuels n’annoncent pas leur intention de se présenter en vue de protéger leurs intérêts professionnels et leurs avoirs commerciaux. Dans les deux cas, l’investiture d’un candidat reflète peu l’appui populaire d’un parti ou d’un candidat car la réunion d’investiture est organisée conformément aux règles minimales énoncées dans la constitution d’une association de circonscription ou d’un parti”.

Aucun des partis ne m’a demandé spécifiquement d’utiliser le nombre de candidats qui seront présentés lors de la prochaine élection comme critère de répartition, à l’exception du Parti Vert. Ce dernier, qui n’appuyait aucune des quatre options présentées, a proposé ce qu’il a appelé “une autre formule semblable à l’option 2”. En vertu de cette proposition, la moitié (au lieu du tiers) du temps d’émission, c.-à-d. 195 minutes, serait répartie à parts égales entre les partis enregistrés. Le reste serait réparti sur la base du nombre de candidats que les partis s’attendent à présenter lors de la prochaine élection, une part étant réservée aux partis prévoyant de présenter des candidats dans moins de 50 % des circonscriptions, deux parts à ceux qui prévoient en présenter dans au moins 50 % des circonscriptions et trois parts à ceux qui espèrent en présenter dans au moins 90 % des circonscriptions.

For a number of the reasons noted above, I do not consider this proposal to be practical or equitable. In essence the entire time would be given out on the basis of candidates fielded; 50% on the basis of meeting a 50 candidate threshold in the last election, and 50% on the basis of the number of candidates a party expects to field in the next election. I have real difficulty basing a broadcast allocation so heavily on what are candidly described as expectations, while ignoring data on actual votes garnered and seats won, which represent the hard reality of electoral politics.

A review of these other alternatives demonstrates that while the statutory factors may have some disadvantages, they also have one indisputable benefit, namely, that they are based on objective and unequivocal data which, in the words of the Liberal Party submission, “have a basis in performance.” I feel that this needs to be carefully borne in mind in weighing the options before me.

Conclusion

In approaching my allocation task, I have reached a number of conclusions on the basis of the record before me.

First, I agree with the position of most of the parties that the pure application of the statutory factors is neither in the public interest nor is it fair to all the registered parties. As Moshansky J. noted in the Reform Party judgment, “the allocation formula [in section 310(1)] has a discriminatory effect which tends in my opinion, to favour the existing parties at the expense of new or emerging parties.”¹⁰

Pour un certain nombre des raisons déjà mentionnées, je ne considère pas que cette proposition soit pratique ou équitable. Essentiellement, tout le temps d’émission serait accordé en se fondant sur les candidats présentés :

50 % sur la base du seuil de 50 candidats présentés lors de la dernière élection et 50 % sur la base du nombre de candidats qu’un parti espère présenter lors de la prochaine élection. J’ai vraiment du mal à fonder aussi largement la répartition du temps d’émission sur ce que l’on appelle candidement des attentes, tout en ignorant les données concernant les votes réels recueillis et les sièges obtenus, qui représentent la dure réalité en politique électorale.

L’examen de ces autres options démontre que, même si les critères énoncés dans la Loi peuvent présenter certains inconvénients, ils possèdent également un avantage indiscutable, à savoir qu’ils sont fondés sur des données objectives et non équivoques qui, de l’avis du Parti Libéral, “sont basées sur l’expérience”. Je pense devoir en tenir soigneusement compte au moment d’évaluer les options dont je dispose.

Conclusion

Lors des préparatifs entourant mon travail de répartition du temps d’émission, je suis arrivé à un certain nombre de conclusions sur la base du dossier dont je disposais.

Tout d’abord, je suis d’accord avec la position de la plupart des partis que l’application pure et simple des critères énoncés dans la Loi n’est ni dans l’intérêt public, ni équitable pour tous les partis enregistrés. Comme l’a mentionné J. Moshansky dans son jugement concernant le Parti Réformiste, “la formule de répartition [contenue à l’article 310(1)] a un effet discriminatoire qui, à mon avis, tend à favoriser les partis existants aux dépens des partis nouveaux ou en croissance¹⁰.”

¹⁰Ibid., note 2.

¹⁰Ibid., note 2.

The phrase “new or emerging party” may be a misnomer in the present circumstance, since none of the eight parties seeking time hereunder are “new”; they all fielded at least 50 candidates in the 1988 election. However, what is described as a problem for new or emerging parties is only a facet of the larger issue, namely, the desire of any registered party – old or new – that did poorly in one election to improve its position in the next. In that sense, all registered parties other than the frontrunner would want to think of itself as “emerging.” The question in each case is whether the statutory factors as applied to allocation unduly fetter the ability of such parties to purchase time to make their case to the Canadian public.

I might add that when a registered party emerges that has the funds to purchase more broadcast time than it has been allocated under the statutory factors, which in the case of the smaller parties would be only 5 to 11 minutes, it is no answer to point to the fact that it could purchase other media. The broadcast media are too important a component of political campaigns to be so limited, at least in regard to parties that have shown the organization, capacity and perseverance to field a significant number of candidates in the last election, as all registered parties have done. The requirement that broadcasters set aside 390 prime-time minutes for purchase during the course of the campaign indicates the importance of this vehicle of expression.

L’expression “parti nouveau ou en croissance” est peut-être inappropriée dans la circonstance, puisqu’aucun des huit partis demandant du temps d’émission n’est “nouveau”; ils ont tous présenté au moins 50 candidats lors de l’élection de 1988. Cependant, ce que l’on qualifie de problème pour les partis nouveaux ou en croissance ne constitue qu’une facette d’un problème plus vaste, à savoir le désir de tout parti enregistré – ancien ou nouveau – ayant obtenu de mauvais résultats lors d’une élection d’améliorer sa position lors de la suivante. En ce sens, tous les partis enregistrés autres que celui qui est en tête voudraient se qualifier de partis “en croissance”. Dans chaque cas, la question consiste à savoir si les critères énoncés dans la Loi à propos de la répartition empêchent indûment ces partis d’acheter du temps d’émission pour présenter leur programme au public canadien.

J’aimerais ajouter que, lorsqu’un parti enregistré connaît une croissance et dispose des fonds nécessaires pour acheter plus de temps d’émission qu’il en a reçu en vertu des critères énoncés dans la Loi, qui se limiterait à seulement 5 à 11 minutes dans le cas des petits partis, il ne suffit pas de dire qu’il pourrait acheter de l’espace publicitaire dans d’autres médias. La radio et la télévision constituent un volet trop important des campagnes politiques pour faire l’objet de telles restrictions, du moins en ce qui concerne les partis ayant démontré leur organisation, leur capacité et leur persévérance à présenter un nombre important de candidats lors de la dernière élection, comme l’ont fait tous les partis enregistrés. Le fait d’exiger que les radiodiffuseurs libèrent 390 minutes pour achat aux heures de grande écoute montre bien l’importance de ces médias de communication.

The problem is compounded by the sections of the Act relating to free time, which allocate such time pro rata to the parties largely on the basis of the paid-time allocation.¹¹ Thus a small paid-time allocation made by me in this proceeding automatically leads to a small free-time allocation to that party under the Act. This is not an incidental issue. In fact, many smaller parties have in the past bought little if any of the minimal paid-time allocated to them; rather, they have relied entirely on free time to get broadcast exposure for their views.

As noted above, the fact that a party is “registered” shows that it fielded at least 50 candidates in the last federal election. This is not a terribly high threshold; however, it does represent a significant performance level that to my mind elevates the party above that of a marginal group and gives it an entitlement to be able to purchase more than just a minimal allotment from a particular station over the course of the campaign. Whether or not such a party could be said to be “emerging,” I think that the public interest requires that such a party be able to purchase time to make a meaningful case on the broadcast media to its potential supporters.

Le problème se complique avec les articles de la Loi ayant trait au temps d’émission gratuit, qui répartissent ce temps au prorata entre les partis, essentiellement sur la base de la répartition du temps d’émission payant¹¹. Par conséquent, si j’accorde peu de temps d’émission payant à un parti de cette manière, cela entraîne automatiquement l’attribution de peu de temps d’émission gratuit à ce même parti sous le régime de la Loi. Ce n’est pas une question secondaire. En effet, bon nombre de petits partis ont dans le passé acheté une part très minime, voire nulle, du temps d’émission payant minimal qui leur avait été attribué; par contre, ils étaient entièrement dépendants du temps d’émission gratuit pour faire connaître leurs points de vue à la radio ou à la télévision.

Comme je l’ai déjà mentionné, le fait qu’un parti soit “enregistré” démontre qu’il a présenté au moins 50 candidats lors de la dernière élection fédérale. Ce n’est pas un seuil très élevé; cependant, il représente un niveau de performance significatif qui, dans mon esprit, accorde à ce parti un statut plus sérieux que celui de groupe marginal et lui confère le droit de pouvoir acheter plus qu’une simple part minimale auprès d’une station particulière durant la campagne. Que l’on puisse ou non dire qu’un tel parti est “en croissance”, je crois qu’il est dans l’intérêt public qu’il puisse acheter du temps d’émission pour présenter un programme de façon valable à ses partisans potentiels à la radio ou à la télévision.

¹¹See Section 316 of the Act. Free time is only required to be granted by certain networks, not by all stations. Moreover, the total free time allocation per network to all parties is somewhat less than the paid time allocation, typically 214 minutes instead of 390 minutes. See Lortie Commission, Final Report, Vol. 1, at pp. 397-411.

¹¹Se reporter à l’article 316 de la Loi. Certains réseaux seulement, pas toutes les stations, sont tenus de libérer du temps d’émission gratuit. En outre, le temps d’émission gratuit total par réseau accordé à tous les partis est légèrement inférieur au temps d’émission payant, habituellement 214 minutes au lieu de 390 minutes. Se reporter au Rapport final de la Commission Lortie, Vol. 1, pp. 411-426.

The pure application of the statutory factors does not in my view achieve this result. While there are circumstances where 5 or 6 minutes of paid time might be sufficient, particularly when coupled with the additional 2-3 minutes of free time that would otherwise be available, I do not believe that this amount would be generally enough to mount a meaningful case.¹² For this reason, I have decided that option 1, which is based on the statutory factors, would not be in the public interest.

That brings me to the other options under consideration. Options 3 and 4 entirely discard the statutory factors. Under option 3, a party would be able to buy whatever it wanted up to a limit of 110 minutes, or such lower limit as was required to be arbitrated where more than 390 minutes in total was sought to be purchased from any particular station.

I have given option 3 careful consideration but have concluded that it is neither workable nor equitable. It is not workable because it puts off until the heart of the next election an arbitration decision which needs to be in place at the moment when the election is called. Both broadcasters and political parties need certainty on the allocation as early as possible in order to make reasonable plans for the use of the media during the campaign. Option 3 would be an invitation to confusion at a time when the parties need to concentrate on their message rather than wrangle with the messenger. Moreover, there would be no paid time benchmark upon which the free time must be allocated until too late in the campaign for the free time to be effectively planned for and utilized.

La simple application des critères énoncés dans la Loi ne permet pas, à mon avis, d'atteindre cet objectif. Même s'il existe des cas où 5 à 6 minutes de temps d'émission payant pourraient suffire, surtout si l'on y ajoute les 2 à 3 minutes supplémentaires de temps d'émission gratuit qui seraient libérées, je ne pense pas que ce total serait généralement suffisant pour présenter un programme de façon valable¹². Pour cette raison, j'ai décidé que l'option 1, fondée sur les critères énoncés dans la Loi, ne serait pas dans l'intérêt public.

Ceci m'amène aux autres options envisagées. Les options 3 et 4 éliminent complètement les critères énoncés dans la Loi. En vertu de l'option 3, un parti pourrait acheter tout le temps d'émission qu'il souhaite jusqu'à un maximum de 110 minutes ou jusqu'à la limite inférieure qui devrait être décidée en arbitrage lorsque les partis voudraient acheter plus de 390 minutes au total auprès d'une même station.

J'ai étudié sérieusement l'option 3 mais j'en ai conclu qu'elle n'est ni applicable ni équitable. Elle n'est pas applicable parce qu'elle retarde jusqu'en plein coeur de la prochaine élection une décision d'arbitrage qui doit être prise au moment du déclenchement de l'élection. Autant les radiodiffuseurs que les partis politiques ont besoin de connaître la répartition du temps d'émission le plus tôt possible afin de pouvoir dresser des plans raisonnables pour l'utilisation des médias au cours de la campagne électorale. L'option 3 prêterait à confusion à un moment où les partis ont besoin de se concentrer sur leur message politique au lieu de se disputer avec le messenger. En outre, on ne disposerait d'aucun point de repère concernant le temps d'émission payant, en fonction duquel le temps d'émission gratuit doit être réparti, jusqu'à une date trop tardive au cours de la campagne pour pouvoir planifier et utiliser efficacement le temps d'émission gratuit.

¹²This is particularly true where the party has developed over time a detailed platform with views on many issues of public policy. Less time would be necessary for a party that wishes to focus on only a few issues.

¹²Ceci est particulièrement vrai lorsque le parti a élaboré au fil du temps un programme électoral détaillé comportant des points de vue sur de nombreux sujets d'intérêt public. Un temps moindre serait nécessaire pour un parti qui veut se concentrer seulement sur quelques sujets.

Turning to option 4, this allocation would give every registered party the right to buy about 49 minutes of time on any station. While this approach eliminates the problem of ongoing negotiation presented by option 3, I do not consider that the approach is equitable. The term "equal" is not the same as "equitable," and for reasons described above it seems to me that parties represented in the present House of Commons have a higher need for adequate time to be heard, than applies to the parties not so represented.

Under our system of government, the House of Commons is the crucible of public policy. In that regard, I agree with the Conservative Party submission that those parties who are represented in the House have a much higher claim to be heard in an election campaign, given their intense involvement in the issues of the day and their responsibility to take positions on those issues which need to be explained and defended. An allocation which does not recognize this higher claim would in my view be unfair to those parties.

Pour ce qui est de l'option 4, cette répartition accorderait à chaque parti enregistré le droit d'acheter environ 49 minutes de temps d'émission sur chaque station. Même si cette approche élimine le problème des négociations permanentes présentées par l'option 3, je ne considère pas qu'elle soit équitable. Le terme "égal" n'a pas le même sens que le terme "équitable" et, pour les motifs susmentionnés, il me semble que les partis représentés actuellement à la Chambre des communes ont besoin de plus de temps pour se faire entendre que les autres partis.

Dans notre système de gouvernement, la Chambre des communes est le creuset de la politique officielle. À cet égard, je suis d'accord avec le Parti Conservateur qui a déclaré dans son mémoire que les partis représentés à la Chambre peuvent revendiquer davantage le droit de se faire entendre lors d'une campagne électorale, étant donné leur forte implication dans les questions d'actualité et leur responsabilité de devoir prendre position sur les sujets qu'il faut expliquer et défendre. Une répartition ne reconnaissant pas ce droit supérieur de revendication serait, à mon avis, inéquitable pour ces partis.

The statutory factors, by giving higher weight to those represented in the House as well as to those garnering votes in the last election, recognize this reality. Even if the statute did not give presumptive weight to these factors, I would consider that significant weight should continue to be given to them. I note as well that in the Reform Party case, Moshansky J. did not rule out the use of the statutory factors but rather suggested that they be used in combination with other factors.¹³ Because options 3 and 4 give no weight whatever to these considerations, I do not consider them to be equitable.

At the same time, in my view, the key problem presented by the statutory factors – the fact that they do not allow the smaller registered parties sufficient time to make their case to the Canadian public – must be corrected before the allocation can be considered to be fair.

That brings me to option 2. This option is a hybrid approach, under which about one-third of the time is split equally among the registered parties, with the remaining time split on the basis of the statutory factors. Under this option, the time granted to each of the five smaller parties rises from the range of 5-11 minutes (under option 1) to a range of 19 to 23 minutes. However, the three largest parties still receive between them over 73% of the total allocated time.

Les critères énoncés dans la Loi, en accordant plus de poids aux partis représentés à la Chambre ainsi qu'à ceux qui ont recueilli des suffrages lors de la dernière élection, reconnaissent cette réalité. Même si la Loi n'a pas accordé un poids présomptif à ces critères, je considère qu'il faudrait continuer à leur accorder un coefficient suffisant. J'ai également remarqué que, dans la cause du Parti Réformiste, J. Moshansky n'a pas éliminé le recours aux critères énoncés dans la Loi mais a plutôt suggéré de les utiliser conjointement avec d'autres critères¹³. Étant donné que les options 3 et 4 n'accordent aucun poids à ces considérations, je n'estime pas qu'elles sont équitables.

Par ailleurs, je suis d'avis que le principal problème soulevé par les critères énoncés dans la Loi – le fait qu'ils n'accordent pas aux petits partis enregistrés un temps d'émission suffisant pour présenter leur programme au public canadien – doit être corrigé avant que la répartition ne puisse être jugée équitable.

Ceci m'amène à l'option 2. Il s'agit d'une option hybride, en vertu de laquelle un tiers du temps d'émission est réparti à parts égales entre les partis enregistrés, le reste étant ensuite réparti sur la base des critères énoncés dans la Loi. En vertu de cette option, le temps accordé à chacun des cinq petits partis passe d'une fourchette de 5 à 11 minutes (en vertu de l'option 1) à une fourchette de 19 à 23 minutes. Toutefois, les trois principaux partis se partagent encore plus de 73 % du temps d'émission total accordé.

¹³At pp. 50-51, Moshansky J. noted that “[t]he adoption of factors such as the number of candidates named by a specified date in advance of a federal election, in combination with some or all of the factors presently considered, would in my opinion minimize the discriminatory effect on the Plaintiff Party and other parties which may be similarly situated.” (emphasis added)

¹³Aux pages 50 et 51, J. Moshansky a fait remarquer que “l’adoption de critères comme le nombre de candidats nommés à une date précise précédant une élection fédérale, conjointement avec une partie ou la totalité des critères actuellement pris en considération, minimiserait à mon avis l’effet discriminatoire exercé sur le parti demandeur et sur les autres partis qui pourraient se trouver dans la même situation”. (soulignement ajouté)

The key question that must be asked is whether an allocation of 19 to 23 minutes of time is adequate for a smaller registered party to be able to present its message to the Canadian public on the broadcast media. I have concluded that such an allocation would be a meaningful exercise, bearing in mind the following considerations:

1. Under the Act, the campaign on the broadcast media is limited to 28 days.¹⁴ An allocation of 20 minutes would allow a party to obtain an average of 10 paid 30-second spots per week for four weeks in prime time on every radio and television station across Canada. This kind of campaign could easily cost in excess of \$2 million.

2. To this weight would be added the free time available to the party, since the higher allocation of paid time to the smaller parties automatically translates into a higher allocation of free time under the Act. By my calculation, the result would typically add 10-12 minutes or more of free time to each of the smaller registered parties on each of the radio and television networks reaching Canadian markets over the same period.

La question clé qu'il faut se poser est de savoir si un total de 19 à 23 minutes de temps d'émission suffit à un petit parti enregistré pour lui permettre de transmettre son message au public canadien à la radio et à la télévision. J'en suis venu à la conclusion qu'un tel total serait significatif, en tenant compte des considérations suivantes :

1. Sous le régime de la Loi, la campagne à la radio et à la télévision est limitée à 28 jours¹⁴. Un total de 20 minutes permettrait à un parti d'obtenir en moyenne 10 annonces payées de 30 secondes par semaine pendant quatre semaines aux heures de grande écoute sur chaque station de radio et de télévision au Canada. Ce genre de campagne pourrait facilement coûter plus de 2 millions \$.

2. À cette part, viendrait s'ajouter le temps d'émission gratuit mis à la disposition des partis, étant donné que l'augmentation du temps d'émission payant accordé aux petits partis se traduit automatiquement par l'attribution d'un temps d'émission gratuit plus élevé sous le régime de la Loi. D'après mes calculs, cela donnerait généralement 10 à 12 minutes en plus de temps d'émission gratuit à chacun des petits partis enregistrés sur chacun des réseaux de radio et de télévision rejoignant les marchés canadiens au cours de la même période.

¹⁴Act, ss. 307 and 316.

¹⁴Loi, art. 307 et 316.

3. In my view, this kind of weight could be used very effectively indeed.¹⁵ In the recent 1992 federal referendum campaign, I gave no more than 25-30 minutes of free time to any referendum committee on the television networks; most significant committees were given only 5-15 minutes of time. Based on the experience of that campaign, it is clear to me that even the lower amounts of allocation were able to be effectively utilized by certain of the committees involved, but that the ads became particularly effective once a threshold of 10-20 minutes was reached. This applied even though the referendum free time was only granted on certain networks, while paid time can be bought on every radio and television station in the country. A fortiori, with an allocation of 20 minutes or more on all such stations, to which is added a free time allocation on certain networks, smaller parties who can raise the funds to make use of their time granted hereunder should be able to do so effectively.

3. À mon avis, ce poids médiatique pourrait être utilisé de façon très efficace¹⁵. Lors de la récente campagne référendaire fédérale de 1992, je n'ai pas accordé plus de 25 à 30 minutes de temps d'émission gratuit à chaque comité référendaire sur les réseaux de télévision; les comités les plus importants ne se sont vu accorder que 5 à 15 minutes. D'après l'expérience acquise lors de cette campagne, il m'apparaît clairement que même les plus petits temps d'émission accordés ont pu être utilisés de façon efficace par certains des comités impliqués, mais que les annonces sont devenues particulièrement efficaces une fois atteint un seuil de 10 à 20 minutes. Ceci s'est appliqué même si du temps d'émission gratuit n'a été accordé que sur certains réseaux pendant le référendum, alors que l'on pouvait acheter du temps d'émission payant sur n'importe quelle station de radio ou de télévision au pays. À fortiori, en leur attribuant 20 minutes ou plus sur toutes ces stations, auxquelles vient s'ajouter du temps d'émission gratuit sur certains réseaux, les petits partis qui peuvent recueillir les fonds nécessaires pour utiliser le temps d'émission qui leur est accordé devraient pouvoir le faire de façon efficace.

¹⁵In this connection, a comparison might be made with the Lortie Commission which concluded on the basis of a study by Cossette in 1991 that the largest amount of time needed to be purchased by a major party to make an effective campaign would be 85 minutes on a Toronto station (Final Report, Vol. 1, at p. 392). In fact, that study showed that in most markets, parties would require only 20-30 minutes per station, assuming 3 television stations were bought in each market. But in my view this estimate is clearly far in excess of the real needs of a smaller party, since the estimate did not assume the use of all commercial television stations in each market, ignored the impact of the added free television time granted to parties on certain networks under the Act, did not give adequate weight to the additional ratings points that could be achieved through radio time, and assumed that no print media would be used.

¹⁵À cet égard, on pourrait faire une comparaison avec la Commission Lortie qui a conclu, sur la base d'une étude réalisée par Cossette en 1991, que le temps d'antenne maximal qu'un parti important aurait besoin d'acheter pour mener une campagne efficace serait de 85 minutes sur une station de Toronto (Rapport final, Vol. 1, p. 405). En fait, cette étude a démontré que, sur la plupart des marchés, les partis n'auraient besoin que de 20 à 30 minutes par station, en supposant qu'ils achèteraient du temps d'émission à trois stations de télévision sur chaque marché. Toutefois, à mon point de vue, cette estimation dépasse nettement les besoins réels d'un petit parti, étant donné qu'elle ne suppose pas le recours à toutes les stations de télévision commerciales sur chaque marché, ignore les répercussions du temps d'émission gratuit supplémentaire à la télévision accordé aux partis sur certains réseaux en vertu de la Loi, n'accorde pas un coefficient suffisant aux points supplémentaires de l'indice d'écoute qui peuvent être obtenus par le biais du temps d'émission à la radio et suppose que la presse écrite ne sera pas utilisée.

Option 2 can therefore be said to treat the smaller parties fairly. But is it fair to the larger parties? Both the Liberal and NDP submissions found this option acceptable; however, the Conservative Party felt otherwise. Under option 2 the Conservative Party receives an allocation of 132 minutes. Some parties argued that this was in fact still too high, given the Lortie Commission recommendation that no party be allocated more than 100 minutes. However, I am conscious of the higher need for the government of the day to be able to respond to criticism, and I see no reason at this time to make this further adjustment. At the same time, I believe that such an allocation gives the government of the day an equitable opportunity to be heard.

Having regard to the foregoing, therefore, I have reached the conclusion on the basis of the record before me that option 2 represents the best balance between the various factors that should be taken into account in setting an equitable allocation. While giving a fair opportunity to the smaller registered parties to make a meaningful case, it also gives predominant weight to the statutory factors and I believe it best meets the public interest test. I have therefore issued an allocation order to that effect.

In making this determination, I am well aware that option 2 is by no means a “perfect” solution. There will undoubtedly be some smaller parties that will not be able to raise the funds to utilize the time made available to them. However, in the absence of other workable approaches, and given the problems with the alternatives considered, I believe this is the best approach to take at this time.

On peut donc dire que l’option 2 traite les petits partis de façon équitable. Mais est-elle équitable pour les grands partis? Dans leurs mémoires, le Parti Libéral et le NPD ont jugé cette option acceptable; toutefois, le Parti Conservateur est d’un autre avis. En vertu de l’option 2, le Parti Conservateur bénéficie de 132 minutes de temps d’émission. Certains partis ont prétendu que c’était en réalité encore trop, puisque la Commission Lortie avait recommandé qu’aucun parti ne se voit attribuer plus de 100 minutes. Toutefois, je suis conscient du fait que le parti au pouvoir a besoin de plus de temps pour pouvoir répondre aux critiques, et je ne vois aucun motif à l’heure actuelle pour procéder à un tel ajustement. Par ailleurs, une telle répartition donne au gouvernement en place une occasion équitable de se faire entendre.

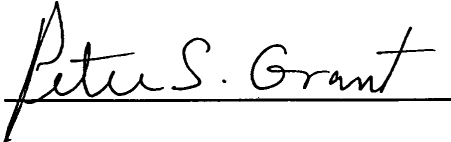
Eu égard à ce qui précède, j’en suis donc arrivé à la conclusion, en me basant sur le dossier dont je dispose, que l’option 2 représente le meilleur équilibre entre les divers critères dont il faudrait tenir compte pour procéder à une répartition équitable. Tout en accordant une chance équitable aux petits partis enregistrés de présenter un programme de façon valable, elle accorde un poids prépondérant aux critères énoncés dans la Loi et je suis d’avis que c’est l’option qui est la plus conforme à l’intérêt public. J’ai donc émis une ordonnance de répartition à cet effet.

En prenant cette décision, je suis tout à fait conscient du fait que l’option 2 ne constitue nullement une solution “parfaite”. Il ne fait aucun doute que certains petits partis ne seront pas en mesure de recueillir les fonds nécessaires pour utiliser tout le temps d’émission mis à leur disposition. Toutefois, en l’absence d’autres approches applicables, et étant donné les problèmes rencontrés avec les options étudiées, je crois que c’est la meilleure option que je puisse choisir à l’heure actuelle.

I wish to conclude by thanking the registered parties for their participation in this exercise, both at the September meeting, and in their subsequent written comments. I felt that all the parties made constructive suggestions and I have tried to take all of their points into account.

En conclusion, je tiens à remercier les partis enregistrés pour leur participation à cette démarche, à la fois lors de la réunion de septembre et par leurs commentaires écrits ultérieurs. Tous les partis m'ont fait des suggestions constructives et je me suis efforcé de tenir compte de tous leurs arguments.

L'arbitre en matière de radiodiffusion,

A handwritten signature in cursive script that reads "Peter S. Grant". The signature is written in black ink and is positioned above a solid horizontal line.

Peter S. Grant
The Broadcasting Arbitrator

Toronto, December 31, 1992

Toronto, le 31 décembre 1992



Suite 4700
Toronto-Dominion Bank Tower
Toronto, Ontario
M5K 1E6

Tel. (416) 601-7620
Fax. (416) 868-1790

1992 Allocation of Paid Time

Répartition du temps d'émission pour 1992

Order

Ordonnance

Following a meeting of the registered parties held on September 3, 1992, and pursuant to subsection 309(3) of the *Canada Elections Act*, I hereby allocate the broadcasting time to be made available under section 307 of the Act on the basis set forth in Appendix "A".

Faisant suite à une réunion des partis politiques enregistrés tenue le 3 septembre 1992, et en vertu du paragraphe 309(3) de la *Loi électorale du Canada*, je répartis, par la présente, de la manière indiquée à l'annexe A, le temps d'émission qui doit être accordé selon l'article 307 de la Loi.

December 31, 1992

le 31 décembre 1992

L'arbitre en matière de radiodiffusion,

A handwritten signature in cursive script that reads "Peter S. Grant". The signature is written in black ink and is positioned above a horizontal line.

Peter S. Grant
The Broadcasting Arbitrator



APPENDIX "A"

ALLOCATION OF BROADCASTING TIME TO BE MADE AVAILABLE BY
EVERY BROADCASTER UNDER SECTION 307 OF THE *CANADA ELECTIONS*
ACT FOR PURCHASE BY REGISTERED PARTIES, AS DETERMINED BY
THE BROADCASTING ARBITRATOR UNDER SUBSECTION 309(3) OF THE ACT
(TORONTO, DECEMBER 31, 1992)

Political Party	Number of Minutes
Progressive Conservative Party of Canada	132
Liberal Party of Canada	90
New Democratic Party	64
Reform Party of Canada	23
Libertarian Party of Canada	21
Christian Heritage Party of Canada	21
The Green Party of Canada	20
Party for the Commonwealth of Canada	<u>19</u>
TOTAL	390



ANNEXE A

**RÉPARTITION DU TEMPS D'ÉMISSION QUI, SELON L'ARTICLE 307 DE LA
LOI ÉLECTORALE DU CANADA, DOIT ÊTRE LIBÉRÉ PAR TOUT
RADIODIFFUSEUR POUR ACHAT PAR LES PARTIS POLITIQUES
ENREGISTRÉS, TELLE QUE DÉTERMINÉE PAR L'ARBITRE EN MATIÈRE
DE RADIODIFFUSION EN VERTU DU PARAGRAPHE 309(3) DE LA LOI
(TORONTO, LE 31 DÉCEMBRE 1992)**

Parti politique	Nombre de minutes
Parti Progressiste-Conservateur du Canada	132
Parti libéral du Canada	90
Nouveau Parti Démocratique	64
Parti Réformiste du Canada	23
Parti Libertarien du Canada	21
Parti de l'Héritage Chrétien du Canada	21
Parti Vert du Canada	20
Parti pour la République du Canada	<u>19</u>
TOTAL	390